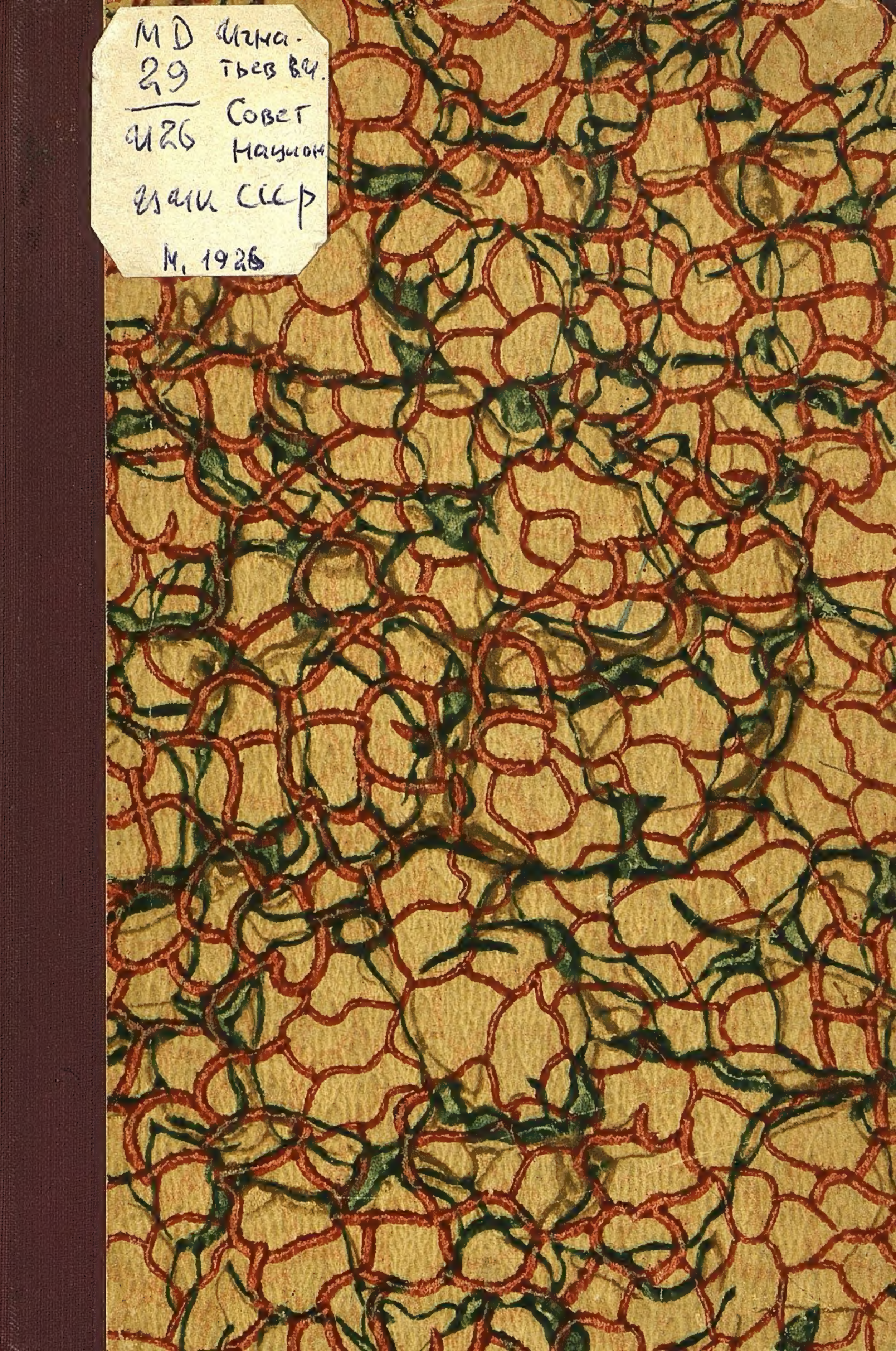
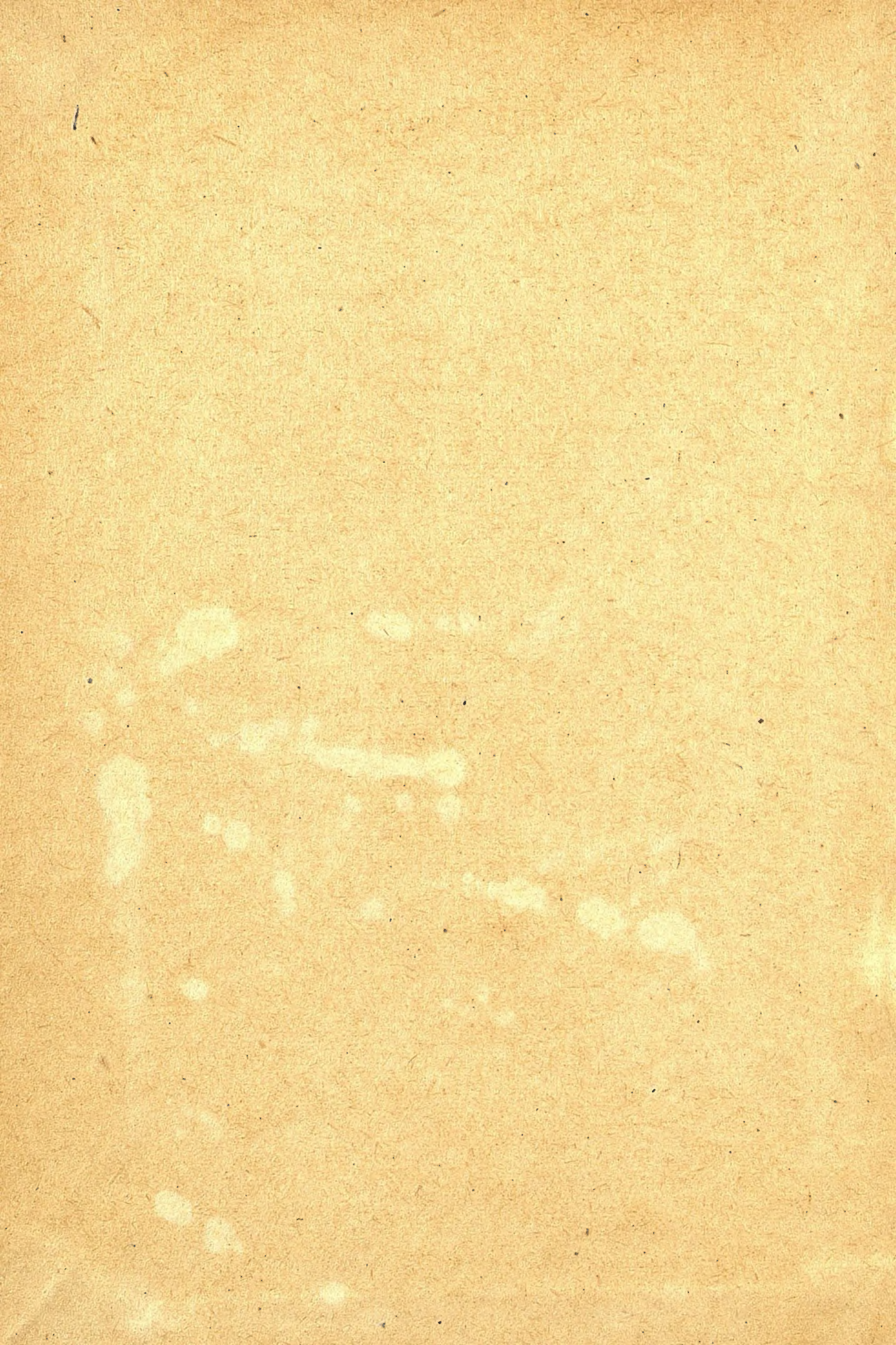
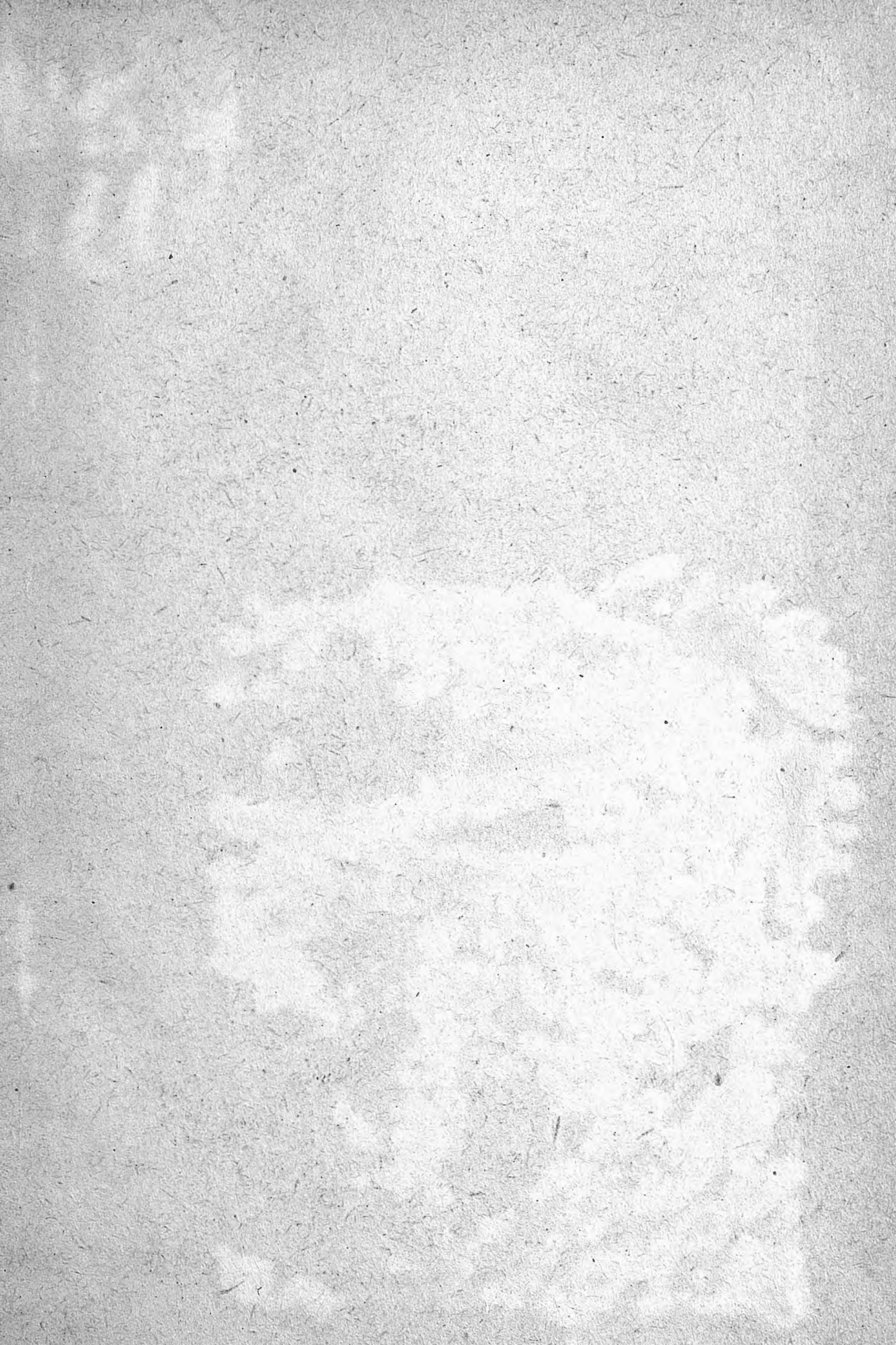






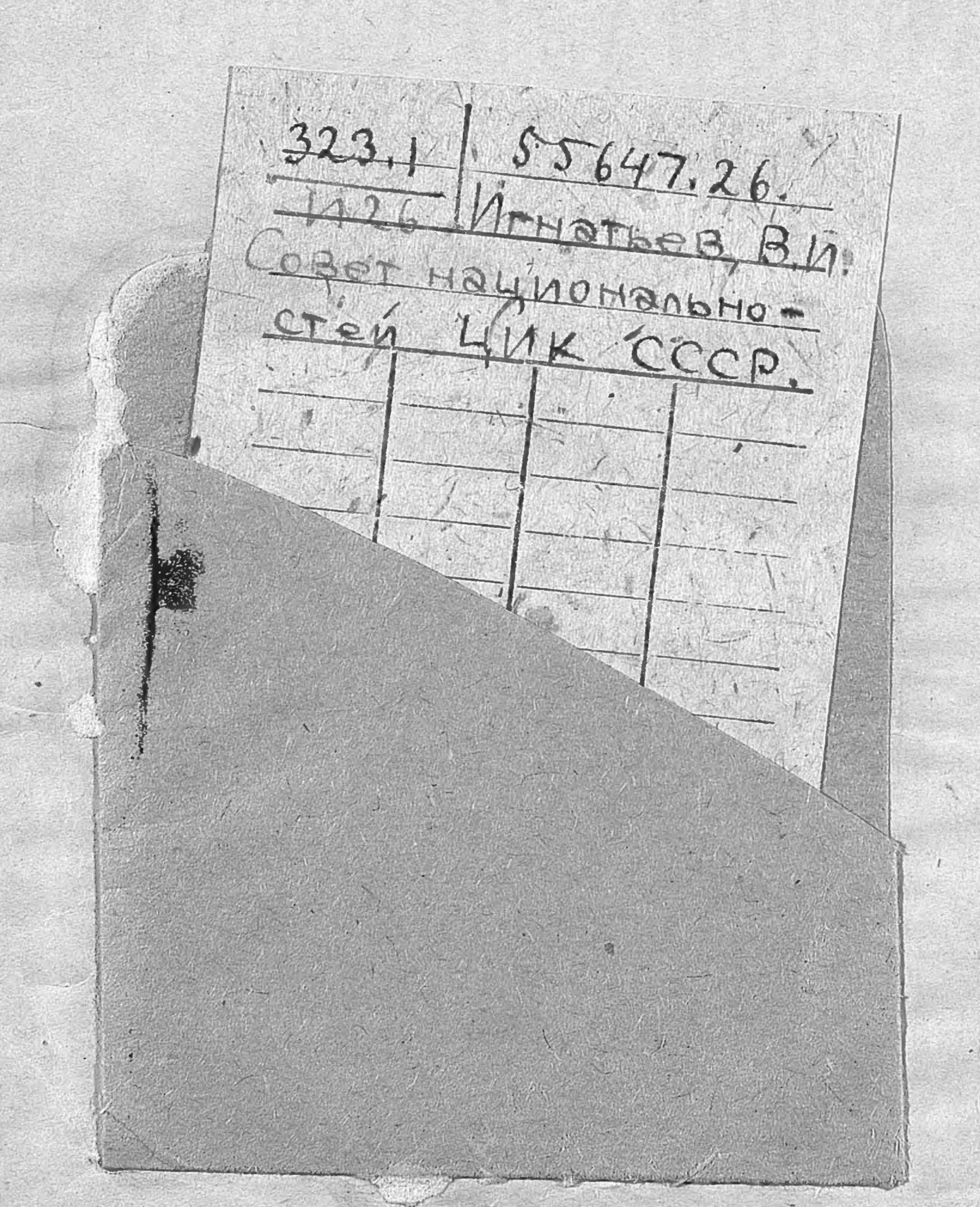


В. И. ИГНАТЬЕВ

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ЦИК СССР



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
1926


323.1
И426
55647.26.
Игнатьев, В.И.
Совет национальностей ЦИК СССР.

В. И. ИГНАТЬЕВ

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ЦЕНТРАЛЬНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА СССР



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА 1926 ЛЕНИНГРАД





Гиз № 12090.
Ленинградский Гублит № 9782.
$4^1/_2$ л. Отп. 10.000 экз.

ГЛАВА I.

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ЦИК СССР И НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ.

Образование Совета Национальностей ЦИК Союза ССР, конечно, явилось прямым следствием приспособления советской национальной политики к новым экономическим и политическим условиям жизни, связанным с образованием Союза ССР.

Совет Национальностей ЦИК Союза ССР является, следовательно, одним из звеньев советской национальной политики. Поэтому, чтобы понять смысл и значение этого учреждения, необходимо проанализировать основные черты развития этой политики.

Прежде всего следует отметить основное в национальной политике Советской власти. Это основное находится в тесной связи и в зависимости от ее классовой политики.

Когда мы говорим о национальном праве, то мы не должны забывать ни на одну минуту о том, что это право является не самостоятельным, отделенным от всей суммы других общественных явлений фактором, но производным, зависящим от экономических условий.

Национальная политика Советской власти достаточно ясна: и в программе ВКП и в первых мероприятиях Советской власти по национальному вопросу господствует один принцип — право наций на самоопределение. Этот лозунг лег в основу программы ВКП по национальному вопросу, этим лозунгом руководствовалось рабоче-крестьянское правительство, признавая независимость Финляндии, отзывая русские войска из Персии и т. п. Иными словами Советская власть, с первых же дней своего существования, при-

знала право отдельных наций на самоопределение, признала и санкционировала равноправие отдельных народов, населявших бывшую царскую империю.

Но в то же время для руководителей и ВКП и Советского государства было ясно, что предоставление одинаковых прав всем национальностям, правовое равноправие далеко еще не означает фактического равноправия, так как последнее дается лишь при полном экономическом равенстве. Поэтому национальная политика Советской власти не могла ограничиться лишь формальным предоставлением отдельным народам самостоятельного равноправного строительства своей собственной жизни; она должна была вслед за этим последовательно проводиться в направлении осуществления действительного, экономического уравнения этих народов.

Экономическое же равенство возможно лишь при существовании классовой власти трудящихся, лишь при их господстве. Вот почему последовательная до конца национальная политика возможна лишь при советском строе в Советском государстве. И вот почему национальная политика Советской власти находится в тесной связи с ее классовой политикой и является ее производной.

Возьмем, например, политику Советской власти по отношению к порабощенным народам Востока. Здесь ее лозунгом является освобождение этих народов от гнета империализма, т.-е. требование свободы и равенства для угнетенных народов на основе их экономического освобождения от империалистических государств.

Именно в таком разрезе и нужно рассматривать всю деятельность Советской власти в области национальной политики.

Со времени Октябрьской революции развитие национальной политики Советской власти можно разделить на три основных периода, соответствующих экономическим и политическим условиям в жизни Советского государства.

Первый период начинается с Октября 1917 г., когда народы бывшей Российской империи получили возможность строить свою жизнь на основе самоопределения. Этот момент характеризовался началом острой классовой борьбы и гражданской войны, упадком народного хозяйства, разоренного империалистической войной. В этот период главные усилия народов бывшей России были направлены на организационную работу по созданию своих национальных государственных образований. Народы спе-

шили воспользоваться создавшейся обстановкой; тогда, так сказать, в них преобладали центробежные силы.

Второй период начинается моментом ликвидации гражданских фронтов, когда перед отдельными национальными образованиями встал вопрос об экономическом и культурном их строительстве. Этот период национальной политики Советской власти продолжался примерно с 1920 по 1923 год.

Наконец, третий период следует считать со времени образования Союза ССР, когда экономический и политический факторы потребовали новых форм и при разрешении национальной проблемы.

Само собой разумеется, что каждому из указанных периодов соответствовали и особые организационные формы в советском государственном аппарате, особые органы, носящие национальный характер.

Одновременно с образованием рабоче-крестьянского правительства в Октябре 1917 г. был образован Народный Комиссариат по делам национальностей. В первые месяцы и годы задачей этого органа было — в условиях развертывающейся гражданской войны обеспечить автономное образование отдельных республик и областей и обеспечить тесную их связь с центром.

Вся работа Народного Комиссариата по национальным делам за период с 1917 по 1920 год сводилась к фактическому образованию автономных областей и республик и к укреплению в них завоеваний Октябрьской революции. В это время территории, населенные народностями бывшей России, были театрами гражданской войны. Поэтому Наркомнац и в его лице Советская власть, зачастую отрезанные от центров этих народностей, должны были вести всю огромную работу при участии и поддержке лишь отдельных небольших групп, больше того, при поддержке отдельных товарищей, принадлежащих к той или иной национальности.

При Наркомнаце были созданы особые национальные комиссариаты. Они являлись небольшими национальными ячейками, включавшими в свой состав немногочисленные группы коммунистов той или иной национальности. И вот при помощи этих национальных комиссариатов и их руководителя — Наркомата по делам национальностей — Советская власть в этот первый период проводила свою национальную политику по оформлению правового равенства отдельных народов, т. е. по созданию автономных национальных образований.

В задачу национальных комиссариатов, в связи с той боевой обстановкой, входила широкая агитация и пропаганда идей Советской власти среди трудящихся масс отдельных национальностей. Кроме того, они должны были вырабатывать проекты местных «конституций», т.-е положения об административно-территориальном устройстве автономий. Вместе с тем они предназначались служить живой связью между советским центром и местными национальными образованиями, стремиться к удовлетворению культурно-просветительных нужд своей национальности.

На Наркомнаце же лежала, сверх того, обязанность, руководя национальными комиссариатами, строить свою национальную политику так, чтобы она учитывала экономически-бытовые условия каждой отдельной национальности, разрешать отдельные вопросы в зависимости от того, на какой ступени экономического развития находится та или другая народность.

Ведь совершенно очевидно, что и самое образование отдельных автономий и конкретные мероприятия по поднятию их в культурном отношении должны были находиться в тесной зависимости от того, живет ли та или иная народность в условиях развитого капитализма или его зачатков, или в условиях низшей экономической ступени, — в условиях кочевого хозяйства и т. п.

В этот период национальной политики органами Советской власти, проводящими ее, были, следовательно, национальные комиссариаты и Наркомнац, при чем первые, по своему характеру, являлись не представительствами тех или иных автономных республик и областей, а фактическими классовыми национальными организациями. Это были боевые органы, которые всю силу своей работы направили на создание автономий и на победу советской системы в них.

С окончанием гражданской войны положение значительно изменилось. К 1920 г. автономные республики и области уже существовали, народы в пределах бывшей России получили правовое национальное равенство. Но до экономического равенства, несомненно, было далеко, так как оказывалось, конечно, невозможным избегнуть противоречий между различными ступенями экономического развития.

Вслед за прекращением гражданской войны встал во весь рост вопрос об экономическом и культурном развитии

автономных образований. А в связи с этим и перед Советской властью возник вопрос, следует ли направить усилия на помощь этому росту автономных образований или нет.

С другой стороны, и перед последними также выдвинулась задача более тесной связи с центром, так как без его помощи они не могли культурно и экономически развиваться. Отсюда новый этап в национальной политике Советской власти, — усилия центра по поднятию национальных образований в культурном и экономическом отношении и стремления последних к более тесной связи с ним.

Конечно, вместе с этими новыми требованиями, с новым этапом национальной политики, должны были видоизмениться и органы Советской власти, руководящие национальными делами.

Соответствующее преобразование советских органов и произошло. 19 мая 1920 г. структура Народного Комиссариата по делам национальностей была изменена следующим образом: во-первых, каждая национальность в пределах РСФСР через местные советы и их съезды выделила особое представительство в Наркомнац в составе председателя и двух членов; во-вторых, был образован при Наркомнаце особый орган — Совет Национальностей.

Представители отдельных национальностей имели своей задачей принимать непосредственное участие в работе Наркомнаца, вырабатывая необходимые положения и законы, приспособлять федеративное законодательство к нуждам и запросам каждой нации.

Фактически при Наркомнаце образовались представительства всех автономных образований, а для обслуживания нужд национальных меньшинств был создан при нем особый отдел нацменьшинств. Совет же Национальностей являлся законодательным органом Наркомнаца, при чем он состоял из председателей национальных представительств, а во главе его находился народный комиссар по национальным делам и при нем коллегия в составе пяти человек.

Представительства отдельных национальностей встали во главе соответствующих отделов Наркомнаца, благодаря чему они имели возможность участвовать в его повседневной работе. Совет же Национальностей был, конечно, по существу не законодательным органом, а законосовещательным: в его задачу входили подготовка и разработка всякого рода проектов, вносимых Наркомнацем на утверждение верховных органов власти РСФСР. Помимо этой

задачи он имел очень важное право обсуждать и давать заключения по всем вопросам и мероприятиям народных комиссариатов, касающимся отдельных автономных образований или национальных меньшинств; наряду с этим правом он был полномочен входить с представлениями в наркоматы об изменении и дополнении изданных ими распоряжений в целях приспособления таковых к бытовым условиям той или иной автономии или народности.

Мы видим, следовательно, что даже самое наименование одной из палат Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР Советом Национальностей не ново; Совет Национальностей уже существовал в 1920 г.

Реформа 1920 года была вызвана переходом Советского государства на мирные рельсы, однако, приступить во всем объеме к поднятию автономных образований в культурном и экономическом отношении, конечно, сразу не удалось. Особенно много нужно было усилий и средств для поднятия национальных образований в экономическом отношении.

Новое Положение о Народном Комиссариате по делам национальностей 1920 г. требовало, чтобы он занимался разработкой и проведением в жизнь всех мероприятий, обеспечивающих братское сотрудничество национальностей и племен РСФСР (п. «а» ст. 5 Положения), «всех мероприятий, обеспечивающих интересы национальных меньшинств, находящихся на территории других национальностей в пределах РСФСР» (п. «б» той же ст. 5 Положения), разрешением всех спорных вопросов, «связанных с национальной чресполосицей» (п. «в» той же статьи).

В ближайшую задачу Наркомнаца входили установление связи между отдельными народностями РСФСР и обеспечение интересов национальных меньшинств. Здесь не указано в качестве непосредственного задания принятие мер по культурному и экономическому развитию национальных образований. Но зато здесь очерчивается новая важнейшая задача в области национальной политики, касающаяся нацменьшинств.

Жизнь, однако, требовала от национальных органов РСФСР мер, направленных к хозяйственному и культурному благополучию автономных образований. Вопрос этот был тесно связан с взаимоотношениями их туземного населения с колонизаторами, т.-е. с переселенцами — великоруссами. Естественный исторический антагонизм

между туземным населением и колонизаторами получил стихийное выявление с момента раскрепощения туземцев.

Практически эта вражда вылилась в бесконечные земельные споры, и Наркомнац не мог не принять ближайшего участия в разработке вопросов, связанных с землепользованием в автономиях, а отсюда и в мероприятиях по развитию производительных сил их. Почти при каждом народном комиссариате стали создаваться особые федеральные органы — федеральные комитеты (федкомы), которые занимались урегулированием спорных вопросов между отдельными национальностями той или иной автономии и вырабатывали согласованные для всей РСФСР мероприятия по соответствующим отраслям управления.

К этому же времени относится крайне любопытное мероприятие — организация института уполномоченных Наркомнаца не только при правительствах автономных, но и при правительствах договорных республик, а также при исполнительных комитетах автономных областей. Эти уполномоченные должны были наблюдать за правильным проведением национальной политики на местах, изучать местную жизнь отдельных народностей, оказывать помощь всем советским учреждениям в районе своего действия в мероприятиях по улучшению экономической и культурной жизни соответствующих народностей, содействовать охране прав национальных меньшинств и т. п.

Этой мерой создавалось, так сказать, двойное представительство, двойная связь между Наркомнацем и автономными образованиями. Но для нас имеет особенное значение момент установления связи в национальной политике между договорными республиками и РСФСР. В этом мы видим первую попытку Наркомнаца РСФСР влиять на национальную политику не только в пределах РСФСР, но и в пределах всех самостоятельных советских республик, при чем связь устанавливалась не только с договорными республиками, но одновременно и с автономными образованиями, входящими в их состав.

Мы видим опять-таки здесь некий прообраз существующего в настоящее время положения вещей, когда Совет Национальностей ЦИК Союза ССР связан не только с союзными республиками, но и с автономными республиками и областями.

В дальнейшем указанные выше уполномоченные Наркомнаца, декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 8 июня 1922 г.

были тесно связаны с уполномоченными Наркоминдела: представитель Наркомнаца, как правило, был советником полномочного представительства РСФСР соответствующей республики, а иногда полпред РСФСР вместе с тем являлся и представителем Наркомнаца.

Уже со второго года новой экономической политики обозначилось развитие производительных сил Советского государства; голод 1921 г. лишь ослабил, но не задержал поступательного хода советской экономики. Понятно, что с развитием производительных сил, с подъемом хозяйства встал перед Советской властью в более актуальной форме и вопрос о хозяйственной и экономической поддержке автономных образований, о хозяйственной помощи им, открылась возможность приступить к первым шагам в области осуществления фактического равноправия между народами бывшей царской России.

Эти новые условия хозяйственной жизни вызвали новую реорганизацию Наркомнаца 27 июля 1922 года.

По новому Положению руководящие органы Наркомнаца были сделаны более монолитными, — коллегия Наркомнаца и Совет Национальностей слились воедино, и из соединения их была образована так называемая большая коллегия Наркомнаца. Она избирала из своей среды президиум или малую коллегию в качестве своего исполнительного органа; последняя состояла из народного комиссара по делам национальностей, его заместителей и пяти членов, избираемых большой коллегией и утверждаемых Советом Народных Комиссаров РСФСР.

Таким образом Совет Национальностей превратился в большую коллегию Наркомнаца и из органа законосовещательного стал органом руководящим. Этим путем представительства национальных образований получили возможность участвовать в директивных функциях Наркомнаца, в практическом проведении в жизнь всех наиболее важных мероприятий по национальной политике.

Второй новеллой нового Положения о Наркомнаце явилось создание при нем федеральных комитетов — по земельным делам, по просвещению и т. п. Этой мерой уничтожались все до того времени действовавшие федкомы при отдельных наркоматах, — Наркомнац сосредоточивал в своих руках все дело экономической и культурной помощи отдельным национальностям.

И само Положение о Наркомнаце 27 июля 1922 г. уже совершенно иначе определяет задачи его. Оно относит к его компетенции: «а) обеспечение мирного строительства и братского сотрудничества всех национальностей и племен РСФСР, а также договорных братских союзных республик; б) широкое содействие материальному и духовному развитию всех национальностей и племен применительно к особенностям их быта, культуры и экономического состояния; в) обеспечение условий, благоприятствующих развитию производительных сил национально-территориальных объединений и защита их экономических интересов в новой экономической обстановке; г) наблюдение за проведением в жизнь национальной политики Советской власти». В этих задачах останавливают на себе внимание две: содействие материальному и духовному развитию всех национальностей и руководство со стороны Наркомнаца жизнью отдельных национальностей в договорных союзных республиках.

Развитие хозяйства, усложнение вследствие этого связи и отношений между РСФСР и союзными республиками, согласование и объединение промышленной политики и промышленности неизбежно вызвали и объединение национальной политики, поскольку ее основной задачей являлась хозяйственная и зависящая от нее культурная помощь автономным образованиям. И опять-таки и здесь такую помощь Наркомнац через свою коллегию или Совет Национальностей оказывал не только договорным союзным республикам, но и непосредственно автономным образованиям, находящимся в их составе.

В этот период Наркомнац, т.-е. орган, руководящий национальными делами, являлся органом исполнительным, ведомством, лишь предварительно прорабатывающим законодательные акты, подлежавшие в дальнейшем утверждению законодательных органов РСФСР. С одной стороны, Наркомнац не имел права законодательства, но, с другой стороны, ни один закон, касающийся национальных образований, не мог пройти без его заключения: все ведомства обязаны были согласовывать с ним вносимые ими проекты в части, касавшейся национальностей.

С образованием Союза ССР национальная политика Советской власти переходит в третий период. Военная и хозяйственная необходимость потребовала объединения усилий отдельных союзных республик. Конечно, не могло

не состояться известное объединение и в вопросах национальной политики, так как она тесно соприкасалась с вопросами хозяйства, а отчасти и обороны.

Вопрос заключался в том, в какую форму должно было вылиться это необходимое, единое для всего Союза ССР руководство по национальным делам.

Во-первых, мог остаться Народный Комиссариат по делам национальностей, как объединенный наркомат Союза ССР. Но такое построение противоречило бы установившейся практике: оно оторвало бы автономные образования союзных республик от непосредственного руководства органом Союза ССР, — одноименные наркоматы национальностей союзных республик явились бы тем средостением, которое отстраняло бы автономии от всесоюзного центра.

Поэтому Наркомнац не был преобразован в общесоюзный наркомат, а был ликвидирован. Вторая сессия ВЦИК X созыва постановила: «Принимая во внимание, что Народный Комиссариат по делам национальностей РСФСР закончил свою основную миссию по подготовке дела образования национальных республик и областей и объединения их в Союз Республик, вторая сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета считает своевременным ликвидацию Народного Комиссариата по делам национальностей и поручает Президиуму Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета установить порядок ликвидации и передачи дел в соответствующие учреждения РСФСР к ближайшей сессии Центрального Исполнительного Комитета или Съезду Советов СССР».

Мы видим, что ликвидируя Наркомнац, вторая сессия ВЦИК все-таки считала необходимым, чтобы в общесоюзном масштабе существовало учреждение, которое обслуживало бы специально национальные нужды.

Вместе с тем представительства автономных республик и областей при Наркомнаце были заменены институтом их представителей при Президиуме ВЦИК. Согласно Положения об этом институте такие представители назначаются ЦИК'ами автономных республик и облисполкомами и утверждаются Президиумом ВЦИК. Этим же постановлением предусматривается созыв совещаний представителей, а для руководства работой по осуществлению национальной политики на местах и для «координирования работы представителей автономных республик и областей в Москве» был учрежден при Президиуме ВЦИК Отдел Националь-

ностей. Так же и федеральный комитет по земельному делу был передан в непосредственное ведение Президиума ВЦИК. В Отделе Национальностей ВЦИК в полном объеме сосредоточивалась работа по национальным делам и в отношении автономий и национальных меньшинств.

Руководство национальной политикой с образованием Союза ССР пошло таким образом по нескольким руслам,— и по линии союзных республик и по линии Союза ССР. Задачи же, стоявшие перед Советской властью в области национальной политики, были в это время чрезвычайно велики и сложны. Во-первых, требовалось проводить в жизнь задание по поднятию автономий в экономическом и культурном отношениях, во-вторых, далеко еще не в полной мере было проведено в жизнь и правовое равноправие народов.

Давали еще себя знать и шовинизм великодержавный великорусский и шовинизм местный, возникший на почве столкновений освободившихся народностей с проживающими на их территории национальными меньшинствами.

На Кавказе был грузинский шовинизм, в Киргизской республике — киргизский и т. п. Кроме того, в процессе образования автономий появились новые национальные меньшинства, в значительной степени за счет великоруссов, бывшей господствующей национальности. Все это, взятое вместе, требовало единой национальной политики, единой воли по преодолению стоявших на пути препятствий.

Национальная политика должна была итти в соответствии с классовой политикой Советской власти, выравнена по ней повсюду: и в РСФСР, и в Грузии, и в Кирреспублике.

На ряду с национальными органами союзных республик, должен был, немедленно же с образованием Союза ССР, возникнуть и всесоюзный национальный орган власти, тем более, что в области экономической поддержки поднятие производительных сил автономий, развитие в них местной промышленности должно было итти в связи с общим планом народного хозяйства по всему Союзу ССР, часто путем переброски предприятий из одной союзной республики в автономное образование другой.

И XII съезд РКП в апреле 1923 г. признал необходимым такую организацию высших органов власти Союза ССР, чтобы они не только обеспечивали и защищали интересы всего государства, общие нужды, но чтобы они отражали и «специальные нужды и потребности отдельных национальностей». Поэтому XII съезд РКП решил, что

«на ряду с существующими по договору 30 декабря 1922 г. центральными органами Союза, являющимися представительством трудящихся масс всего Союза, — независимо от их национальности, — должен быть создан специальный орган представительства национальностей на началах равенства. Такое устройство центральных органов Союза дало бы полную возможность чутко прислушиваться к нуждам и потребностям народов, своевременно оказывать им необходимую помощь, создать полное взаимное доверие и ликвидировать наиболее безболезненным путем упомянутое выше наследство царизма».

Этим органом и стал Совет Национальностей Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, который является новым органом Советской власти, руководящим национальной политикой в третий период ее исторического развития.

К изучению юридической и политической природы этого органа власти Союза ССР мы и перейдем.

ГЛАВА II.

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ

Организационная структура Совета Национальностей ЦИК Союза ССР крайне своеобразна. Основными моментами здесь являются три: из кого составляется Совет Национальностей, кем он образуется и в каком взаимоотношении он находится с другими верховными органами власти Союза ССР.

Статья 15 Конституции Союза ССР говорит: «Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных советских социалистических республик — по пяти представителей от каждой и из представителей автономных областей — по одному представителю от каждой». Кто же из граждан имеет право выбирать и быть избранным в Совет Национальностей ЦИК Союза ССР? По точному тексту Конституции Союза ССР и пассивное и активное избирательное право и для Совета Национальностей и для другой палаты ЦИК Союза ССР — Союзного Совета — совершенно одинаково.

В Конституции Союза ССР не указано, какие органы власти союзных и автономных советских республик наме-

чают своих представителей в Совет Национальностей и из каких групп населения. Поэтому вопрос этот приходится решать в соответствии с конституциями союзных республик.

Само собой разумеется, что намечать кандидатов в члены Совета Национальностей от имени автономной или договорной республики, или от имени автономной области имеет право лишь верховный полномочный орган этих республик и областей. Поэтому лишь съезды советов республик и областей или их центральные исполнительные комитеты и президиумы последних могут намечать своих представителей в Совет Национальностей ЦИК Союза ССР.

Может ли этим представителем быть любой из граждан соответствующей союзной и автономной республики и автономной области? Нам думается, что здесь имеется лишь одно ограничение, — представителем должен быть только трудящийся, т.-е. гражданин, не лишенный избирательного права, так как общая норма конституций союзных республик и Союза ССР требует, чтобы нетрудящимся, эксплуататорам не было места в органах Советской власти.

Обязательно или нет, чтобы члены Совета Национальностей намечались именно из представителей союзных и автономных республик и областей, являющихся делегатами на Всесоюзном Съезде Советов? Мы думаем, что не обязательно: Конституция Союза ССР об этом умалчивает, а общая практика советов говорит нам о том, что в члены исполнительных комитетов соответствующих советов избираются не только члены совета. (Достаточно вспомнить, например, многократные случаи избрания вождей пролетарской революции в президиумы советов и в члены исполнительных комитетов, хотя они и не являлись членами этих советов.)

Таким образом, пассивным избирательным правом для избрания в члены Совета Национальностей ЦИК Союза ССР обладают все трудящиеся союзных и автономных республик и автономных областей.

Активное же избирательное право принадлежит также только трудящимся, при чем осуществляется оно двустепенно: автономные и союзные образования намечают кандидатов в члены Совета Национальностей, а «состав Совета Национальностей в целом утверждается Съездом Советов Союза Советских Социалистических Республик». (Статья 15 Конституции Союза ССР.)

По кругу лиц, имеющих активное избирательное право, Совет Национальностей ЦИК Союза ССР значительно отличается от вторых палат буржуазных государств. Как правильно указывает проф. Рейснер, вторые палаты буржуазных государств всегда носят охранительный характер. Вторая палата там имеет своей задачей охранять буржуазный строй, обеспечивать его от возможных колебаний и потрясений со стороны нижних палат. Обычно верхняя палата является представительством более консервативных элементов населения, — крупной промышленности, крупного землевладения, — тогда как нижняя палата является представительством в значительной степени мелкой буржуазии.

Именно в этих целях вторые палаты или являются назначенными короной, или в них допускаются только лица более зрелого возраста. Так, например, для сенаторов пассивное избирательное право установлено во Франции в 40 лет, в Америке — в 30 лет; Англия и Италия являются классическими странами назначенных верхних палат. Но в некоторых буржуазных странах и для первой и для второй палаты активное и пассивное избирательное право идентично (одинаково); идентично оно и в нашем Союзе. У нас, конечно, как мы увидим ниже, перед Советом Национальностей охранительных задач не поставлено.

Большое значение имеет намечение членов Совета Национальностей не только союзными республиками, но и автономными образованиями. Многими именно это положение считается достаточным для доказательства того, что Совет Национальностей ЦИК Союза ССР не является второй палатой Союза ССР. Обычно в федеративных государствах вторая палата является полномочным представительством лишь федеративных частей, входящих в состав федерации: в Германии рейхсрат (прежний «союзный совет») составляется из представителей отдельных земель немецкой державы, в Соединенных Штатах Северной Америки каждый штат посылает своих представителей в сенат, в Швейцарии в «совет государств» также направляют своих представителей отдельные кантоны. В нашем же Союзе ССР вторая палата составляется не только из представителей образующих Союз союзных республик, но и из представителей подчиненных этим союзным республикам их составных частей — автономных областей и автономных республик.

На XII партийном съезде украинской делегацией, между прочим, выдвигалась мысль о том, чтобы в Совете Национальностей были представлены лишь союзные республики, но при условии, чтобы ни одна из них не имела более $^{2}/_{5}$ всех голосов. Этим, по мнению украинской делегации, достигалась бы большая формальная стройность конструкции Союза ССР, так как субъектами прав по отношению к нему являются лишь союзные республики. Такая поправка украинской делегации полностью заимствована из Веймарской конституции Германии: согласно 61 статье ее каждое государство немецкой державы имеет не менее одного представителя во второй палате — в рейхсрате, но не более $^{2}/_{5}$ общего числа представителей.

Нам думается, что если бы эта поправка была принята, то в ущерб существу дела выиграла бы лишь форма.

Ведь в федерации вторая палата является представительницей мнений отдельных федеративных частей, и поэтому желательно, чтобы в ней эти федеративные части были представлены как можно более глубоко, чтобы она отражала интересы не только всей федеративной части в целом, но и отдельных ее областей, отличных по быту, культуре, национальному происхождению и т. п. Особенно это относится к федерациям, состоящим из частей, образованных по национальному признаку.

Именно благодаря тому, что в Совете Национальностей ЦИК Союза ССР имеют своих представителей все национальные образования Союза, этот орган власти является наиболее полным выразителем национальных стремлений и чаяний всех народов, входящих в состав Союза ССР, находится в тесной и живой связи с ними. И эта отличительная черта Совета Национальностей не только не мешает ему быть одной из наших палат, но и делает его органом, если можно так выразиться, высшего качества, сгустком национальных стремлений и интересов федерации.

Нельзя, однако, перегибать палку с другого конца, как это делает проф. Рейснер, и требовать, чтобы в Совете Национальностей ЦИК Союза ССР были представлены не только союзные республики и автономные образования, но и области, возникшие в результате экономического районирования. В своей статье в № 1 журнала «Советское Строительство», посвященной Совету Национальностей, проф. Рейснер пишет: «Если Уральский край скорее отвечает принципу некоторой экономической автономии, то

в виде Сибири и Дальне-Восточной области мы имеем крупные образования, не уступающие по значению Украине, Белоруссии и тем более Узбекистану. Фактически стоящие во главе территориальных областей Революционные Комитеты мало в чем уступают высшим органам власти союзных республик. Правда, организация отношений между ними и Союзом еще не вполне оформлена. Но во всяком случае отсутствие их представителей в Совете Национальностей значительно суживает роль и значение последнего. С этой стороны наш Совет Национальностей отнюдь не может быть приравнен к верхней палате любой зарубежной федерации, так как в такой палате объединяется представительство именно всех союзных и автономных территорий».

Но наша палата — Совет Национальностей — тем и отличается от вторых палат зарубежных государств, что она является представительством отдельных, организованных в государственные образования, национальностей. В этом — основная ее черта. Ввести в состав Совета Национальностей представителей не национальных образований, а административно-территориальных единиц, каковыми являются области — края — Сибирь, Урал, Северный Кавказ — значит уничтожить основной смысл и значение Совета Национальностей. Союзные республики и автономные образования посылают в него своих представителей не потому, что они являются по своему значению и по своей компетенции административно-территориальными единицами с определенной степенью самостоятельности, а потому, что они представляют собою образования отдельных народов, национальные единицы. От предложения проф. Рейснера логически недалеко и до включения в состав Совета Национальностей представителей отдельных губерний. В чем же тогда будет разница между Союзным Советом и Советом Национальностей? Мнение проф. Рейснера явно ошибочно.

Участие автономных образований в Совете Национальностей имеет огромное значение для жизни народов, населяющих Союз ССР, так как через Совет Национальностей они имеют возможность высказывать решающее слово по вопросам, подлежащим компетенции ЦИК Союза ССР, решающее потому, что в Совете Национальностей большинство принадлежит малым народностям: из членов Совета Национальностей великоруссов, составляющих более 50% всего населения Союза ССР, — лишь 5 человек, а пред-

ставителей всех союзных республик, взятых вместе, — всего 30 человек. Только путем непосредственного представительства в Совет Национальностей народы Союза ССР имеют возможность защищать свои интересы, могущие быть нарушенными действиями отдельных союзных республик.

Повторяем, что именно существующая организация Совета Национальностей представляет собою наиболее полную связь всей федерации с отдельными народами, населяющими ее.

Что же касается самого порядка выборов во вторые палаты, то он крайне различен в буржуазных государствах и не может быть подведен под одну какую-либо систему.

Так, например, во Франции представителей в сенат посылают департаменты и муниципальные советы, — здесь представительство по степеням и от различных административно-территориальных единиц; в Америке, наоборот, сенаторов избирают не правительственные органы штатов, а непосредственно само их население (согласно 17-ой дополн. ст. конституции); в Швейцарии одни кантоны посылают членов в «совет государств» путем народного голосования, а в девяти кантонах члены этого совета делегируются местными парламентами — большими советами; в Германии рейхсрат составляется путем посылки представителей правительственными органами отдельных земель, при чем последние представляются в нем членами их правительства.

По нашей Конституции, как мы видели, Совет Национальностей ЦИК Союза ССР избирается полномочными органами союзных республик, автономных республик и автономных областей и утверждается Съездом Советов Союза ССР. Такой системы нет в других государствах. Съезд Советов Союза ССР является верховной властью Союза ССР, верховной властью классовой. А мы знаем, что в Советском государстве интересы класса направляют и национальную политику. Поэтому утверждение Съездом Советов Союза ССР состава Совета Национальностей и нужно рассматривать как превалирование классового принципа над национальным. Нарушается ли этим свобода избрания своих представителей в Совет Национальностей национальными образованиями? Формально может-быть свобода их связана, по существу же нет, так как и в национальных образованиях и в Союзе ССР — власть одних и тех же классов трудящихся. Практически это ска-

залось в том, что ни на одном из Съездов Советов Союза ССР не были отведены кандидаты в члены Совета Национальностей, предложенные соответствующими республиками и областями.

Необходимо также принять во внимание, что в буржуазных странах фактически и так называемое народное голосование и делегирование представителей во вторую палату от буржуазных правительственных организаций является ничем иным, как осуществлением начал диктатуры буржуазии. Совершенно откровенно это выражено в Германской конституции, которая требует назначения представителей земель в рейхсрат их правительствами.

Таким образом мы можем сделать еще один вывод, что порядок избрания членов нашей второй палаты не мешает ей быть таковой палатой.

Характерно, что ни конституцией Союза ССР, ни Положением о ЦИК Союза ССР не предусмотрены кандидаты в члены Совета Национальностей, тогда как кандидаты в члены Союзного Совета предусмотрены. Вообще нужно сказать, что система кандидатов в члены ЦИК Союза ССР носит характер пережитка; избрание же кандидатов в члены ЦИК Союза ССР только по линии Союзного Совета лишь усиливает этот анахронизм. Политического же значения такое «одностороннее» избрание кандидатов в члены ЦИК Союза ССР не имеет, так как они вступают лишь в состав Союзного Совета, а не в состав Совета Национальностей.

Следующая особенность Совета Национальностей — в том, что он является лишь частью Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР. Ст. 13 Конституции Союза ССР говорит: «Центральный Исполнительный Комитет Союза Советских Социалистических Республик состоит из Союзного Совета и Совета Национальностей».

В связи с таким положением Совета Национальностей возникает вопрос о его значении лишь как подсобного органа, а не как законодательного органа, как второй палаты. Так проф. Рейснер, в той же цитированной выше статье, говорит, что «делегаты, входящие в состав Совета Национальностей, — это не послы суверенных государств, но члены особой секции ЦИК'а, которые должны помочь ему в наиболее правильном ведении союзной политики по национальным делам». (См. «Сов. Строительство» № 1, стр. 207.)

Совет Национальностей для проф. Рейснера — лишь особая секция ЦИК Союза ССР. Он считает его как бы техническим аппаратом, не имеющим принципиального политического значения: «Совет Национальностей», указывает он в той же статье, «представляет собой лишь подсобный орган национального характера в составе высших учреждений Советского Союза». В корне ошибочно исключение Совета Национальностей из высших органов власти Союза ССР; характеристика его, как особой секции ЦИК Союза ССР, как подсобного органа ЦИК, находится в явном противоречии с Конституцией Союза ССР.

Во-первых, нельзя противополагать Совет Национальностей ЦИК'у Союза ССР: он является составной частью ЦИК Союза ССР, без него ЦИК, как такового, не существует. Совершенно ясно указывает на характер Совета Национальностей ст. 8 Положения о ЦИК Союза ССР, согласно которой работа сессии ЦИК Союза ССР происходит: «а) в заседаниях Союзного Совета; б) в заседаниях Совета Национальностей; в) в совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей». Вот последний пункт ст. 8 и приравнивает заседания ЦИК Союза ССР совместным заседаниям Союзного Совета и Совета Национальностей. Заседания ЦИК Союза ССР означают заседание Совета Национальностей и заседание Союзного Совета; иными словами, совместное заседание обеих палат не аннулирует значения и положения каждой из них: и Союзный Совет и Совет Национальностей в процессе заседания ЦИК остаются органами со всеми присущими им правами по Конституции Союза ССР.

Не ясно ли, что здесь идет речь о руководящем законодательном органе, а не о подсобном, не об особой секции, о которой говорит проф. Рейснер? Возьмем дальше ст. 32 Положения о ЦИК Союза ССР, которая указывает, что вопросы, «прошедшие через Союзный Совет, считаются принятыми Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР окончательно, если постановления Совета Национальностей совпадают с постановлениями Союзного Совета».

Наконец, секции предполагают состав, определяемый тем органом, при котором они состоят; состав же Совета Национальностей устанавливается не ЦИК'ом Союза ССР, а Съездом Советов Союза ССР. Не делая принципиального различия между Советом Национальностей и Союзным Советом, являющихся, по его мнению, секциями ЦИК Союза ССР, проф. Рейснер допускает отсюда целый ряд неправиль-

ных выводов. Он доходит, например, до такого заявления: «И в точном смысле слова не является нарушением Конституции возможный факт, что один и тот же делегат будет послан в качестве члена Союзного Совета и точно так же члена Совета Национальностей». (См. «Сов. Строительство» № 1, стр. 204.) Все построение Конституции Союза ССР и, в частности, Совета Национальностей и Союзного Совета находится в явном противоречии с этим выводом. Но об этом более подробно мы будем говорить дальше.

Конституции буржуазных государств так же знают примеры, когда их обе палаты являются частью одного целого, их общего собрания, носящего особое название.

Так, например, в Швейцарии верховная власть, согласно ст. 71 конституции, осуществляется «союзным собранием, состоящим из двух палат: а) национального совета; б) совета государств». Дальше ст. 92 той же конституции заявляет, что каждый совет обсуждает дела отдельно, но когда дело касается выборов, права помилования или решения по вопросу о пререканиях о компетенции, оба совета соединяются под руководством председателя национального совета «для совместного обсуждения, при чем решение принимается большинством участвующих в голосовании членов обоих советов». И однако, вследствие такой организации палат в Швейцарии, не приходится их называть техническими отделами, секциями союзного собрания. Возьмем Норвежский лагтинг. Он является второй палатой. Образуется же он очень оригинально: члены обеих палат норвежского стортинга (парламента) избираются совместно, но в первую же сессию после выборов стортинг из своей среды избирает одну четвертую часть, которая и образует вторую палату — лагтинг, остальные же три четверти составляют нижнюю палату — одельстинг. И все же мнение о том, что в Норвегии существует однопалатная система, не находит достаточной защиты у правоведов.

В общем мы в праве сделать вывод, что положение Совета Национальностей, как части Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, совсем не говорит за то, что Совет Национальностей не является палатой с законодательными функциями. Практика же буржуазных государств в этом отношении разнообразна; приведенные примеры достаточно иллюстрируют это.

Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР заседает лишь по сессиям три раза в год. Возникает вопрос,

может ли Совет Национальностей собираться в промежутках между сессиями ЦИК Союза ССР, или он может заседать только во время этих сессий. Ответ, достаточно исчерпывающий, дает ст. 25 Положения о ЦИК Союза ССР: «Совет Национальностей заседает лишь во время сессий Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР».

Положение имеет, как мы увидим, большое значение для определения компетенции Совета Национальностей и для установления взаимоотношений его с верховными органами власти Союза ССР и союзных республик.

Как выше уже было указано, Совет Национальностей заседает или раздельно или совместно с Союзным Советом. Но, как правило, имеются в виду раздельные заседания обеих палат. Практика показала, что совместное заседание их устраивается лишь по специальным постановлениям каждой из палат, с их согласия. Так, совместно были заслушиваемы доклады Правительства Союза ССР, доклады о работах согласительных комиссий, о принятых обеими палатами законопроектах и т. п. Вся же черновая, деловая работа, постатейное обсуждение проектов проходило на раздельных заседаниях обеих палат. Поэтому совершенно необоснованным является мнение проф. Рейснера, указывающего, что «по общему правилу, как показывает практика, оба наши Совета — и Союзный Совет и Совет Национальностей — заседают совместно: процедура неизвестная западным палатам? Лишь в тех случаях, когда Совет Национальностей специально об этом постановляет, происходит его отделение от Союзного Совета: Центральный Исполнительный Комитет распадается тогда на два органа, которые не только юридически, но в данном случае и фактически производят параллельное обсуждение одного и того же вопроса».

Дело обстоит как раз наоборот: совместные заседания устраиваются лишь по специальным постановлениям об этом каждой из палат.

Приведем пример из практики второй сессии ЦИК Союза ССР II созыва. Докладчик об утверждении регламента заседаний ЦИК Союза ССР и его обеих палат — тов. А. С. Енукидзе — следующим образом мотивировал возможность, в виде исключения, совместных заседаний Совета Национальностей и Союзного Совета: — «У нас двухпалатная система; и в виду того, что мы впервые вступаем в полосу той работы, когда обе палаты должны работать параллельно, а пока у нас нет опыта такой параллельной работы двух

палат, Президиум предлагает следующий порядок ведения заседаний, при чем этот порядок вполне совместим с теми основными началами, которые изложены в «Положении о ЦИК Союза ССР». В главе 5 этого «Положения» говорится о том, что Центральный Исполнительный Комитет, состоящий из двух палат — Союзного Совета и Совета Национальностей, — может устраивать совместные заседания обеих палат для обсуждения и заслушания тех или других вопросов, при чем по Конституции голосование на совместных заседаниях по всем вопросам происходит раздельно.

Таким образом Конституция разрешает нам совместные заседания. Но, разумеется, обычное ведение работы требует, чтобы эти палаты заседали параллельно, что и будет предложено. Однако, для того, чтобы целесообразнее использовать и время и качество докладов по тому порядку дня, который вы утвердили, и в виду того, что у нас по этим вопросам выставлены общие докладчики, предлагается, чтобы для заслушивания докладов обе палаты заседали совместно, т.-е. чтобы все доклады заслушивались на пленарных заседаниях Центрального Исполнительного Комитета, прения же по докладам и обсуждение их происходили бы раздельно, т.-е. тогда, когда обе палаты будут заседать параллельно, при чем, конечно, не исключена возможность, как я уже сказал, по желанию самого Центрального Исполнительного Комитета, любой вопрос обсуждать и совместно». (Стенограф. отчет II сессии ЦИК Союза ССР, стр. 5). —

После предложения тов. Енукидзе, председатель второй сессии ЦИК Союза ССР поставил на голосование обеих палат вопрос о заслушании на совместном их заседании информационного доклада о результатах урожая на территории Союза ССР. Приведем полностью по стенограмме постановку этого предложения на голосование обеих палат: — «Председатель говорит: «Прежде чем приступить к обсуждению первого пункта порядка дня, разрешите проголосовать, желает ли ЦИК Союза ССР слушать этот вопрос на пленарном заседании. Все члены Совета Национальностей и Союзного Совета голосуют отдельно. Голосую по Союзному Совету. Кто за то, чтобы первый пункт порядка дня о результатах урожая на территории Союза ССР слушать совместно? Кто против? Таковых нет. Союзным Советом предложение о совместном слушании первого пункта порядка дня принято. Голосуют члены Совета Национальностей. Кто за то, чтобы первый пункт порядка дня слушать

на совместном заседании? Кто за то, чтобы слушать отдельно? Таковых нет. Советом Национальностей предложение о совместном слушании первого пункта порядка дня принято. Итак, первый пункт порядка дня по постановлению ЦИК Союза ССР слушается совместно».

При совместных заседаниях обе палаты голосуют раздельно всегда и по всем вопросам. Это необходимо хорошенько запомнить, так как этим в значительной степени обеспечивается равноправность обеих палат.

Заседание Совета Национальностей происходит пленарно, но для подготовительной работы, а также для согласования вопросов с Союзным Советом, каждая из палат, в том числе, следовательно, Совет Национальностей, имеет право образовывать свой президиум, согласительные комиссии, подготовительные комиссии.

Организация согласительных комиссий Союзного Совета и Совета Национальностей довольно подробно декларирована в ст. ст. 36—40 Положения о ЦИК Союза ССР. Согласно этим статьям, Совет Национальностей имеет право в каждом случае разногласий по тому или иному вопросу с Союзным Советом, по соглашению с ним, образовывать согласительную комиссию; она избирается особо для каждого пункта повестки дня сессии Совета Национальностей по каждому вопросу. Однако практика показала, что специальными постановлениями обеих палат в одну и ту же согласительную комиссию может быть передано несколько вопросов.

Согласительные комиссии образуются на паритетных началах: обе палаты выбирают в них по одинаковому числу своих членов. При этом наше законодательство так осторожно подходит к охране принципа равноправия обеих палат, что требует, чтобы председатель согласительной комиссии в случае, если он не состоит членом ее, пользовался бы в ней лишь совещательным голосом. Председатели согласительных комиссий назначаются Президиумом ЦИК Союза ССР. В согласительной комиссии голосование производится раздельно каждой делегацией, и соглашение может считаться достигнутым, если предложение «собрало большинство голосов в представительстве каждого из Советов в отдельности».

Помимо согласительных комиссий, Совет Национальностей, конечно, имеет право образовывать временные подготовительные комиссии для рассмотрения отдельных вопросов. В отношении этих последних комиссий закон выста-

вляет лишь одно требование в интересах автономных республик и областей: если в комиссии рассматриваются вопросы, касающиеся соответствующих автономных республик и областей, то в нее обязательно должен вводиться представитель данной республики или области; это же требование относится и к союзным республикам.

Исполнительным органом Совета Национальностей является его президиум, избираемый на первом же его заседании в составе девяти человек. В задачи президиума входит ведение подготовки к сессиям Совета Национальностей и руководство их работой. Ни в Конституции Союза ССР, ни в Положении о ЦИК Союза ССР ничего не говорится о председателе Совета Национальностей, но практикой установлено, что председательствующим Совета Национальностей (а не председателем) является один из председателей ЦИК Союза ССР. Точно так же в советском законодательстве нет указания на секретаря Совета Национальностей. Но едва ли может подлежать сомнению, что Совет Национальностей имеет право на одного из членов президиума возложить секретарские обязанности. Однако секретарь Совета Национальностей по Положению о ЦИК Союза ССР не может быть таким же ответственным лицом, как секретарь ЦИК Союза ССР, так как ст. 34 Положения указывает, что «все сношения Совета Национальностей с советскими органами и учреждениями производятся через аппарат Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР». Аппарат же всего ЦИК Союза ССР, в том числе и Совета Национальностей, находится под непосредственным руководством секретаря ЦИК Союза ССР и секретарь Совета Национальностей может осуществлять свои задания лишь при ближайшем его содействии.

Чтобы закончить главу о структуре Совета Национальностей, нам необходимо сказать еще несколько слов о его взаимоотношениях с другими органами власти Союза ССР и союзных республик. Прямые и непосредственные сношения у Совета Национальностей имеются со Съездом Советов Союза ССР, с Союзным Советом, с Президиумом ЦИК Союза ССР, с цик'ами автономных республик и исполкомами автономных областей. Подробно на этом вопросе нам придется остановиться в главе о компетенции Совета Национальностей, так как его сношения с перечисленными выше органами власти в то же время определяют степень зависимости, подчиненности между ними. Здесь же мы

лишь укажем, что высшей инстанцией по отношению к Совету Национальностей является только Съезд Советов Союза ССР, имеющий право отменить любое постановление Совета Национальностей, дать ему любую директиву.

Что же касается взаимоотношений Совета Национальностей с Президиумом ЦИК Союза ССР и с цик'ами союзных и автономных республик, то эти взаимоотношения нельзя характеризовать, как отношения соподчиненности. Все эти органы независимы от Совета Национальностей и сталкиваются с ним лишь по отдельным вопросам. Подробно об этом также будет изложено ниже.

ГЛАВА III.

КОМПЕТЕНЦИЯ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

По нашей Конституции обе палаты ЦИК Союза ССР — и Союзный Совет и Совет Национальностей — совершенно равноправны. Равноправие это прежде всего вытекает из того положения, что законопроекты, восходящие на рассмотрение ЦИК Союза ССР, получают силу закона, согласно ст. 22 Конституции Союза ССР, «лишь при условии принятия их как Союзным Советом, так и Советом Национальностей...» Следовательно, Конституция не делает отличия между обеими палатами, не относит к исключительной компетенции одной из них того или иного вопроса. Это — равноправие формальное. Реальное же равноправие достигается благодаря требованию закона, чтобы на заседаниях обеих палат голосование всегда происходило раздельно. Если бы голосование происходило поголовно на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей, то последний потерял бы всякое значение, так как членов Союзного Совета свыше 414, а членов Совета Национальностей 131 и, следовательно, Союзный Совет всегда бы преобладал над Советом Национальностей.

Такое построение наших палат значительно расходится с практикой буржуазных государств, где обе палаты фактически неравноправны, и обычно каждой из них присущи особые полномочия. Так например, в Сев.-Американских Штатах только конгресс (состоящий из палаты представителей и сената) может заключать займы, объявлять

войну, набирать армию, только он может предать суду верхней палаты президента или другое любое должностное лицо; вторая же палата — сенат — осуществляет специальные функции суда по таким делам, утверждает ряд высших должностных лиц по предложению президента, ратифицирует заключенные им договоры и т. п.

В Англии — палата лордов не имеет права накладывать своего вето на финансовые билли палаты общин; но в то же время она имеет специфическое право осуществлять функции верховного суда. Таково же положение в Германии, где рейхсрат в области законодательства имеет лишь право инициативы и задержки — опротестования — любого закона; но при вторичном принятии отклоненного им законопроекта в рейхстаге, если он принят не менее, чем $^2/_3$ голосов, проект этот становится законом.

Равноправие наших палат имеет большое политическое значение, так как именно оно дает возможность мелким народностям через Совет Национальностей высказывать свое веское решающее слово по каждому вопросу, внесенному на сессию ЦИК Союза ССР.

Какой же круг дел подлежит обязательному рассмотрению и разрешению Совета Национальностей? Вопрос этот — довольно сложный. Конечно, Совет Национальностей обязан рассматривать все вопросы, проходящие на сессиях ЦИК Союза ССР. Но это далеко не значит, что всякий законодательный акт Союза ССР должен пройти через Совет Национальностей, потому что по Конституции Союза ССР, законодательными органами, помимо Совета Национальностей и Союзного Совета, являются также Съезд Советов Союза ССР, Президиум ЦИК Союза и Совет Народных Комиссаров Союза. Следовательно, законодательные акты, входящие в компетенцию непосредственно Съезда Советов, Президиума ЦИК и СНК Союза ССР, проходят без участия Совета Национальностей.

Что касается Съезда Советов Союза ССР, то, по установившейся практике, он почти не принимает законодательных актов, давая лишь общие директивные указания в области хозяйства и политики на предстоящий год. Поэтому законодательные функции фактически выполняются ЦИК'ом Союза ССР, его Президиумом и СНК Союза ССР.

Какое же разграничение проводит законодательство между законодательными функциями ЦИК Союза ССР

и его Президиума и Совета Народных Комиссаров Союза ССР? Ст. 18 Конституции Союза ССР об этом говорит:— «Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Союза Советских Социалистических Республик, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза Советских Социалистических Республик, обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик». Все остальное законодательство может и не восходить на сессии ЦИК Союза ССР; общие же нормы политической и экономической жизни не могут пройти мимо Совета Национальностей.

Не меняет дела и примечание к ст. 52 Положения о ЦИК Союза ССР, предоставляющее право, в исключительных случаях, Президиуму ЦИК Союза ССР принимать законы, предусмотренные ст. 18 Конституции, но «с последующим внесением на утверждение сессии Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР». Ст. 18 Конституции далеко однако не исчерпывает вопросов, относящихся к компетенции ЦИК Союза ССР и, следовательно, могущих пройти через Совет Национальностей. ЦИК Союза ССР не только издает кодексы, декреты, постановления, не только объединяет работу по законодательству, но объединяет и работу по управлению Союза ССР, в соответствии с чем (ст. 17 Конституции СССР) может издавать надлежащие распоряжения. Должны ли все акты ЦИК Союза ССР в области управления восходить на обязательное рассмотрение Совета Национальностей? Тут как-будто бы получается некоторое противоречие: с одной стороны, ст. 22 Конституции требует, чтобы лишь «законопроекты», вносимые в ЦИК Союза ССР, проходили через обе палаты, но с другой стороны, — как-будто бы, не может быть иного порядка заседаний сессий ЦИК Союза ССР, как при участии и при посредстве обеих палат. Значит, каждая из палат имеет право требовать к своему рассмотрению всякий акт управления, восходящий на рассмотрение ЦИК Союза ССР. И мы думаем, что это близко к истине: доказательством могут служить доклады на сессиях ЦИК правительства Союза ССР и правительств союзных республик; доклады эти заслушиваются обеими палатами, резолюции по ним прорабатываются комиссиями каждой из палат (иногда на соединенных заседаниях комиссий). Таким образом можно считать уста-

новленным, что всякого рода общие вопросы по управлению несомненно проходили и должны проходить через обе палаты ЦИК Союза ССР и только по принятии их последними они могут считаться обязательными.

Того же вывода нельзя, однако, сделать относительно отдельных актов управления по отдельным его отраслям, издающихся от имени Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР. Эти акты издаются от имени последнего, но фактически принимаются Президиумом его и СНК Союза ССР, т.-е. проходят вне сессий ЦИК Союза ССР. Значит, из отдельных актов управления через Совет Национальностей должны проходить лишь те, которые издаются от имени ЦИК Союза ССР и проходят через сессию.

Практически же через Совет Национальностей проходит значительно большее количество законопроектов, так как на сессию ЦИК Союза ССР вносятся не только вопросы большого принципиального значения, но и вопросы, связанные с выполнением директив предшествующих сессий или Съездов Советов, а также много проектов, принятых между сессиями Президиумом ЦИК Союза ССР, — сюда прежде всего относятся хотя бы и мелкие законы, но изданные в развитие, дополнение или изменение законов, утвержденных сессиями ЦИК Союза ССР.

Правомочия ЦИК Союза ССР распространяются и на законодательные акты, утверждаемые непосредственно его Президиумом и СНК Союза ССР; ЦИК Союза ССР, согласно ст. 20 Конституции, имеет право приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения как Президиума ЦИК Союза ССР, так и любого органа власти на территории Союза ССР. Само собой разумеется, что, отменяя или приостанавливая тот или другой законодательный акт перечисленных выше органов власти, ЦИК Союза ССР, в силу того, что его распоряжения и постановления обязательны на всей территории Союза, может дать директивные указания Президиуму ЦИК или СНК Союза ССР, в каком направлении они должны изменить тот или иной закон.

Следовательно, мы должны сказать, что формально к компетенции ЦИК Союза ССР относится в полном объеме вся текущая законодательная деятельность. Но только часть законодательных функций, по наиболее важным вопросам, ЦИК Союза ССР осуществляет непосредственно, а другую — через свой Президиум и через СНК Союза ССР,

наблюдая за их законодательной деятельностью, контролируя ее. А если так, то ясно, что Совет Национальностей, как одна из палат ЦИК Союза ССР, обладает всей полнотой законодательных функций на территории Союза ССР.

И напрасно наши юристы, и в том числе опять-таки проф. Рейснер, суживают законодательные права Совета Национальностей, указывая, что к его кругу ведения относится лишь установление общих норм. Это неверно: нашей второй палате — Совету Национальностей, — в отношении законодательной компетенции, может позавидовать любая верхняя палата буржуазных стран. Но в то время, как в буржуазных государствах — чем шире компетенция верхних палат, тем сильнее охранительные начала, в нашем Союзе — чем полнее законодательные права Совета Национальностей, тем сильнее участие освобожденных народов в строительстве Союза ССР.

Конечно, указанная выше полнота законодательных прав Совета Национальностей может быть реальной лишь при условии существования у него законодательной инициативы. Только такое право предоставляет возможность Совету Национальностей внести вопрос, проект, связанный с отменой или приостановкой любого постановления Президиума ЦИК или СНК Союза ССР. Статья 16 Конституции Союза ССР говорит, что Совет Национальностей рассматривает декреты, кодексы и постановления, не только поступающие к нему от тех или иных органов власти, но и «также возникающие по инициативе Союзного Совета и Совета Национальностей». Большое значение имеет также и круг тех органов власти, которые могут входить в Совет Национальностей со своими проектами и предложениями.

В ст. 29 Положения о ЦИК Союза ССР, развивающей ст. 16 Конституции Союза, мы видим, что на обсуждение Совета Национальностей вносятся вопросы, сверх его инициативы, «его Президиумом, так и Союзным Советом и его Президиумом, а равно Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и Советом Народных Комиссаров Союза ССР, отдельными народными комиссариатами Союза ССР, центральными исполнительными комитетами союзных республик, центральными исполнительными комитетами автономных республик и областными исполнительными комитетами автономных областей, а также членами Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР». Здесь особенно важно право автономных образований входить

непосредственно в Совет Национальностей со своими нуждами и запросами; эти нужды и запросы могут лечь в основу разрабатываемых им законопроектов. Этим способом Совет Национальностей имеет полную возможность почерпать нужные ему сведения непосредственно из самого живого источника и, следовательно, может учесть интересы отдельных национальных образований.

Что же касается участия Совета Национальностей в вопросах управления, то, помимо обязательного прохождения через него, как мы указывали выше, всех вопросов, касающихся общих норм управления, связанных с докладами правительства Союза ССР и правительств союзных республик на сессиях ЦИК Союза ССР, он участвует, согласно ст. 26 Конституции Союза ССР, в образовании следующих за ЦИК'ом Союза ССР законодательных органов — Президиума ЦИК Союза ССР и Совета Народных Комиссаров Союза ССР. Во-первых, в Президиум ЦИК Союза ССР входит в полном объеме Президиум Совета Национальностей, во-вторых, Совет Национальностей на совместном заседании с Союзным Советом участвует в избрании дополнительной девятки в состав Президиума ЦИК Союза ССР; на совместном же заседании Союзного Совета, но тоже, конечно, раздельным голосованием, Совет Национальностей образует персонально состав Совета Народных Комиссаров Союза ССР в лице его председателя, заместителей председателя и народных комиссаров Союза ССР.

Кроме того, к компетенции Совета Национальностей в области управления относится также участие его в осуществлении права ЦИК Союза ССР приостанавливать и отменять постановления Съездов Советов и центральных исполнительных комитетов союзных республик (ст. 20 Конституции Союза ССР). Это право отмены или приостановки постановлений верховных органов власти союзных республик установлено, конечно, в целях контроля ЦИК Союза ССР над конституционностью деятельности союзных республик; ЦИК Союза ССР имеет право направлять эту деятельность, давать союзным республикам руководящие указания, но, конечно, по предметам ведения, предусмотренным Конституцией Союза ССР, не вторгаясь в суверенные права союзных республик. И всякого рода отмена или изменение постановлений и решений верховных органов власти союзных республик, проведенные на сессии ЦИК Союза ССР, не может не проходить через Совет Национальностей.

Конечно, сессия ЦИК Союза ССР имеет право отменить и изменить любое постановление Президиума ЦИК и СНК Союза ССР, принятые ими не только в виде закона, но и в виде акта управления.

Итак, мы должны сделать вывод, что и в области управления Совет Национальностей формально имеет право разрешать любой вопрос, независимо от того, изданы ли соответствующие акты управления органами Союза ССР или органами союзных республик. Право законодательной инициативы Совета Национальностей обеспечивает ему реальную возможность осуществления этого права.

Такова компетенция Совета Национальностей де-юре. А де-факто?

Де-факто эти свои права Совет Национальностей осуществляет не в полной мере, потому что не встречает в этом необходимости; повидимому, акты текущего законодательства и распоряжения по текущему управлению вполне удовлетворяют его, он не находит в них противоречий основным началам советской политики в области хозяйственного и административного строительства.

Но совершенно, конечно, ясно, что Совет Национальностей имеет право, в соответствии с отведенной ему компетенцией и в связи с принадлежащей ему законодательной инициативой, лишь рассматривать и одобрять те или иные законопроекты, но принятие им законопроекта не делает еще его законом. Такова юридическая сила всех актов каждой из палат при двухпалатной системе, когда требуется по законодательным актам обязательная санкция обеих палат. Каждый проект, рассмотренный Советом Национальностей, если он не был предварительно рассмотрен Союзным Советом, первый должен внести на рассмотрение второго, и только при обоюдном согласии соответствующий проект может стать законом.

Не менее важна для правового положения Совета Национальностей юридическая сила законопроектов, отклоненных им. Могут ли эти законопроекты получить силу закона? Нам кажется, что нет, так как иное толкование решительно противоречило бы ст. 22 Конституции Союза ССР. Конечно, Съезд Советов Союза ССР, при разногласии между Союзным Советом и Советом Национальностей, может отвергнутый последним законопроект сделать законом; но без специального постановления Съезда Советов такой законопроект законодательной силы получить не

может. Мы полагаем, что и Президиум ЦИК Союза ССР не может в период между сессиями ЦИК принять закон, в отношении которого состоялось отрицательное постановление Совета Национальностей. Иное толкование давало бы возможность обхода Конституции Союза ССР. Хотя формально Президиум ЦИК Союза ССР, если нет на то прямой директивы ЦИК Союза ССР, не связан при разрешении текущих вопросов законодательства и управления отрицательным вотумом одной из палат, однако здесь должен ставиться вопрос не формально, а принципиально. Могут быть случаи, когда, при наличии новых обстоятельств, неизвестных во время сессии ЦИК Союза ССР, будет признано необходимым провести в жизнь отвергнутый Советом Национальностей проект. Но, конечно, в этом случае этот законопроект должен впоследствии поступить на утверждение ближайшей же сессии ЦИК Союза ССР, т. е. снова пройти через Совет Национальностей.

Все законодательные акты, утверждаемые Советом Национальностей и Союзным Советом, публикуются от имени ЦИК Союза ССР (ст. 22 Конституции Союза ССР). По аналогии следует признать, что и всякого рода акты распорядительного характера, принятые обеими палатами, также должны публиковаться от имени ЦИК Союза ССР. Иными словами, и акты в области управления могут иметь обязательную силу только тогда, когда они приняты обеими палатами; акты же распорядительного характера, принимаемые одним лишь Советом Национальностей, не имеют обязательного значения. Но это последнее требование, очевидно, можно отнести лишь к актам распорядительным, материальным, а не актам Совета Национальностей, связанным с осуществлением им своих функций. Всякого рода его распоряжения, обеспечивающие ему бесперебойность выполнения возложенных на него функций, конечно, обязательны для всех органов власти Союза ССР. Так, например, Совет Национальностей не мог бы выполнять свои обязанности и осуществлять свои права, если бы он не имел права требовать от всех учреждений и лиц Союза ССР всех необходимых ему сведений, имеющих отношение к тому или иному законопроекту или вообще вопросу, находящемуся на его рассмотрении. Поэтому требования и распоряжения Совета Национальностей о присылке ему всякого рода материалов, справок, сведений, касающихся находящихся в его производстве дел, несомненно обязательны

для всех органов власти Союза ССР. Мало того, конечно, Совет Национальностей может требовать не только письменных, но и устных сведений всякого рода. Поэтому нужно признать, что из Конституции Союза ССР вытекает право Совета Национальностей требовать докладов и отчетов по всем вопросам, находящимся на его рассмотрении, от всех учреждений и лиц. Точно также не подлежит сомнению обязательность его требований по вызову на свои заседания докладчиков-руководителей учреждений, имеющих право внесения вопросов в него.

ГЛАВА IV.

ПОРЯДОК РАБОТЫ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

Как выше было уже указано, Совет Национальностей утверждается Съездом Советов Союза ССР. Легислатура (т.-е. законодательные полномочия) Совета Национальностей продолжается до нового Съезда Советов, т.-е. в течение года. Следует однако отметить, что в настоящее время усложненность экономической и политической жизни не дает возможности в течение года подытожить хотя бы некоторые части всей правительственной работы и поэтому все более и более становится необходимым увеличить срок легислатуры Съездов Советов Союза ССР. Годовая легислатура Совета Национальностей может быть изменена в случае необходимости чрезвычайным Съездом Советов Союза ССР.

ЦИК Союза ССР, следовательно, и Совет Национальностей созывается, согласно ст. 21 Конституции Союза ССР, три раза в год. Но могут быть и чрезвычайные сессии ЦИК Союза ССР, при чем их имеет право потребовать Президиум одной из палат, или даже ЦИК одной из союзных республик.

Не каждое, конечно, заседание Совета Национальностей является закономерным. Таковым оно считается лишь при определенном кворуме; этот кворум ст. 26 Положения о ЦИК Союза ССР устанавливает в $^{1}/_{3}$ членов Совета Национальностей. При меньшем количестве членов заседание Совета Национальностей превращается в частное совещание. Кворум на совместном заседании обеих палат, конечно, должен определяться отдельно кворумом Совета Нацио-

нальностей и кворумом Союзного Совета. Общий распорядок работ Совета Национальностей ни Конституцией, ни Положением о ЦИК Союза ССР не установлен; ст. 9 Положения о ЦИК Союза ССР отсылает к регламенту, вырабатываемому Президиумом ЦИК Союза ССР, согласно которому и ведется порядок работ сессии ЦИК. Регламент этот обычно предлагается на каждом заседании Совета Национальностей и имеет в виду установление порядка записи ораторов, времени их речей, докладов, содокладов, порядка подачи всякого рода заявлений и т. п. Положение о ЦИК Союза ССР лишь указывает, что на первом же заседании Совета Национальностей он избирает свой президиум; последний и руководит работой сессии Совета Национальностей. Следовательно, всякого рода проекты и вопросы подлежащие его обсуждению, должны направляться в него через его президиум. Дальше в Положении о ЦИК Союза ССР указывается, что заседания Совета Национальностей могут созываться как его президиумом, так и Президиумом ЦИК Союза ССР.

Все вопросы в Совете Национальностей разрешаются открытым голосованием и простым большинством голосов. Открытое голосование — это способ, принятый и на выборах в советы и на выборах во все другие советские учреждения. Требование же простого большинства голосов для всех вопросов, проходящих через Совет Национальностей является отличительной чертой наших палат. Почти во всех конституциях буржуазных государств для разрешения наиболее важных дел — например, для пересмотра конституций, для объявления войны и мира и т. п. требуется обязательное квалифицированное большинство в $^2/_3$ или $^3/_4$ голосов. Этим как и двухпалатной системой буржуазных государств, имеется в виду охранить устои государственного бытия. Парламенты там представляют собою пестрый конгломерат интригующих партийных группировок, там составляется часто случайное большинство и поэтому-то там желают поставить разрешение основных вопросов жизни государства вне зависимости от случайных комбинаций парламентских фракций. Требование квалифицированного большинства является, по нашему мнению, выражением недоверия парламенту. У нас в Союзе ССР такого отношения к нашим палатам, в частности к Совету Национальностей, быть не может, так как у нас одинаково все органы власти являются классовыми, они осуществляют

одну и ту же задачу социалистического строительства. С классовой точки зрения не может быть больших или маленьких вопросов, а могут быть лишь вопросы, идущие в ущерб или на пользу классу трудящихся, а поэтому и в крупных и в мелких делах, с классовой точки зрения, разрешение их должно строиться на одинаковых предпосылках. Вот почему у нас квалифицированного большинства нет, — нашим палатам, составленным из трудящихся, из представителей рабочих и крестьян, выражается полное доверие, их решения не заподазриваются.

Выше было указано, какие органы власти имеют право внесения вопросов в Совет Национальностей. Здесь же мы отметим, что все они должны направлять свои представления в Совет Национальностей через его Президиум, при чем последний обслуживается аппаратом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, известная часть которого должна быть приспособлена к выполнению заданий Совета Национальностей и его Президиума.

Конституция Союза ССР и Положение о ЦИК Союза ССР ничего не говорят о языке сношений Совета Национальностей с союзными республиками и автономными образованиями, но, конечно, по общему правилу, языком сношений с центральными органами власти является русский; в случае же присылки материалов в Совет Национальностей на местных наречиях, к ним должны быть приложены переводы на русском языке.

Повестка дня сессий ЦИК Союза ССР, а следовательно и Совета Национальностей, разрабатывается предварительно Президиумом ЦИК Союза ССР, но вносится на утверждение самой сессии. Совет Национальностей может в любой момент сессии возбудить вопрос о дополнении повестки дня каким-либо вопросом, но для того, чтобы он стал обязательным для сессии ЦИК Союза ССР, тот же вопрос должен быть включен в повестку дня и Союзным Советом. Тут возникает сомнение, может ли Совет Национальностей заняться рассмотрением какого-либо вопроса вне повестки, утвержденной сессией ЦИК Союза ССР, т.-е. обеими палатами ЦИК Союза ССР. Мы полагаем, что может, так как запрещения этому мы в законодательстве Союза ССР не находим. Но рассмотренный таким образом Советом Национальностей вопрос вне повестки сессии ЦИК Союза ССР не может быть передан в текущую сессию на рассмотрение Союзного Совета, т.-е. он не может стать законом или

обязательным распоряжением ЦИК Союза ССР. Вопросы, рассмотренные Советом Национальностей сверх и вне утвержденной повестки, представляют собою лишь мнение Совета Национальностей, одной из палат ЦИК Союза ССР, и оно может быть им или представлено для сведения в Президиум ЦИК Союза ССР или внесено в качестве проекта на следующую сессию ЦИК Союза ССР. Такого рода мнение обязательной силы для Президиума ЦИК Союза ССР иметь не может, и последний должен считаться с ним лишь как с мнением национальных образований Союза ССР, учет настроения которых имеет серьезное значение для верховных органов власти Союза ССР. Наша недолгая еще пока практика работы обеих палат показала, что такого рода вопросы, сверх утвержденной повестки сессии ЦИК Союза ССР, могут ставиться в палатах. Так, например, было частное совещание по вопросу о шариатских и адатских судах;[1] и в дальнейшем могут образовываться такие частные совещания каждой из палат.

Направление вопросов, рассмотренных Советом Национальностей, различно в зависимости от того, кто внес их. Если вопрос внесен Союзным Советом, то таковой считается принятым Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР окончательно, в случае совпадения постановления Совета Национальностей с постановлением Союзного Совета. В этом случае постановление Совета Национальностей направляется в Президиум ЦИК Союза ССР как постановление ЦИК Союза ССР; при разногласии же палат Совет Национальностей направляет свое постановление в согласительную комиссию. Вопросы же, поступившие на обсуждение Совета Национальностей помимо Союзного Совета, передаются им в Союзный Совет. Вопросам, возникающим по инициативе Совета Национальностей, дается другое направление: они вносятся им в Президиум ЦИК Союза ССР на его заключение и направление в обе палаты. Это требование, конечно, ни в какой мере не должно ограничивать законодательной инициативы Совета Национальностей. Совершенно очевидно, что Президиум ЦИК Союза ССР обязан дать по внесенному Советом Национальностей проекту лишь свое заключение в смысле увязки соответствующего проекта с общей политикой верховных органов власти Союза ССР, но не может не внести на рассмотрение

[1] Шариат — писаное право мусульман, адат — обычное.

обеих палат полученный им, в порядке инициативы Совета Национальностей, проект. Таким образом, это требование имеет своей задачей лишь выяснение вопроса, поставленного Советом Национальностей, путем добавления к нему материала из Президиума ЦИК Союза ССР, почерпнутого из опыта последнего по текущему законодательству и управлению.

Наконец, нам следует остановиться еще на порядке прохождения и направления дел в случаях совместного заседания Совета Национальностей и Союзного Совета и в случаях возникших разногласий между обеими палатами.

На совместных заседаниях обсуждение вопросов происходит в порядке очередности записавшихся ораторов, независимо от того, к какой палате они принадлежат; точно так же одинаково члены обеих палат могут во время заседания делать всякого рода заявления, требовать слова по личному вопросу и т. п. Общее руководство совместными заседаниями палат принадлежит Президиуму ЦИК Союза ССР, при чем председательствует один из председателей ЦИК Союза ССР, а, за отсутствием такового, один из членов Президиума ЦИК. Голосование же, как было указано выше, всегда производится раздельно обеими палатами, притом не только по вопросу обсуждения того или иного проекта, но и по всякого рода вопросам, связанным с техникой заседания: по прекращению прений, прекращению записи ораторов и т. п. Все эти вопросы разрешаются также раздельным голосованием каждой из палат.

В случае, если Совет Национальностей не согласится с редакцией проекта, рассмотренного Союзным Советом, то вопрос для согласования передается в паритетную согласительную комиссию. Решения согласительной комиссии делегациями в ней каждой палаты направляются в соответствующую палату, при чем Конституцией не возбраняется передать вопрос с новыми поправками той или иной палаты в новую или прежнюю согласительную комиссию. Текст закона требует, чтобы отдельная согласительная комиссия была лишь по каждому порядку дня сессии; передача же исправленных палатами проектов вновь на рассмотрение ранее избранной и обсуждавшей этот вопрос согласительной комиссии вполне допустима. Если же соглашение между палатами не будет достигнуто, то вопрос переносится на рассмотрение Съезда Советов Союза ССР лишь по требованию одной из палат. Но, конечно, Совет Национально-

стей может постановить — не вносить разногласия на рассмотрение Съезда Советов, а поручить своему Президиуму подготовить более полно спорный вопрос к следующей сессии ЦИК Союза ССР. Таков в общих чертах порядок заседаний Совета Национальностей ЦИК Союза ССР и порядок рассмотрения относящихся к его компетенции дел.

ГЛАВА V.

ПРАКТИКА СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

Для характеристики Совета Национальностей имеет значение не только выявление, на основании действующего законодательства, юридической природы этого учреждения, но и ознакомление с фактически проведенной им работой за период его существования. Его работа должна показать, принимал ли действительно Совет Национальностей активное участие в рассмотрении внесенных на сессию проектов законов, считал ли он необходимым вносить в представленные проекты поправки и изменения, какой уклон имеют последние, дают ли они возможность судить об особом внимании Совета Национальностей к нуждам и запросам национальных образований.

Особый интерес в этом отношении представляют вторая и третья сессии ЦИК Союза ССР II созыва, где впервые могла развернуться работа Совета Национальностей. И интересно, что вопросы, обсуждавшиеся на второй сессии ЦИК Союза ССР, были исключительной важности: перед сессией проходили так называемые конституционные вопросы, развивающие ст. 1 Конституции Союза ССР в области уголовного и гражданского законодательства, а также вопросы бюджетные — о бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик, — вообще вопросы финансовой и торговой политики, один из основных вопросов налогового характера — Положение о государственном подоходном налоге, — утверждение многочисленных поправок к Положению о местных финансах и т. п. Иными словами, вторая сессия ЦИК Союза ССР касалась буквально всех сторон жизни Союза ССР, союзных и автономных республик и, поэтому на ней в полной мере могла проявиться творческая деятельность Совета Национальностей.

О работе Совета Национальностей во время сессии ЦИК Союза ССР можно судить по трем моментам: по обсуждению соответствующего вопроса на пленуме Совета Национальностей, по работе его комиссий и по принятым им проектам. Прения показывают, что наиболее интересовало членов Совета Национальностей в обсуждаемых проектах, какие нужды автономных образований выявлялись во время обсуждения; работы комиссий имеют особо существенное значение, так как по ним можно судить, какого рода практические мероприятия, изменения и дополнения к законам были предложены; принятые же проекты как в редакции Совета Национальностей, так и в окончательной редакции ЦИК Союза ССР дают возможность судить о том, как на вопрос смотрел Совет Национальностей, и что из его решений получило фактическое осуществление, т.-е. стало законом.

Остановимся хотя бы на нескольких примерах: возьмем вопрос о внутренней торговле. По этому вопросу был обстоятельный доклад о положении и перспективах нашей внутренней торговли и был дан ряд руководящих указаний для будущей работы. В заключительной статье резолюции, предложенной второй сессией ЦИК Союза ССР по этому докладу, говорилось о том, что сессия признает необходимой в деле овладения рынком дисциплину, а также сплоченность всех органов Наркомата внутренней торговли во всем Союзе ССР, и что для этого необходимо «единство руководства со стороны Народного Комиссариата по внутренней торговле Союза ССР». Совет Национальностей, однако, нашел, что последняя фраза не точно отражает взаимоотношения Союза ССР, союзных и автономных республик в области руководства внутренней торговлей; он признал, что такая редакция дает возможность Наркомвнуторгу Союза ССР действовать директивно, непосредственно сносясь с местными органами по внутренней торговле, работающими в пределах союзных и автономных республик. Совет Национальностей не отрицал, что единство руководства делом внутренней торговли во всем Союзе ССР необходимо, но в то же время он считал , что это руководство должно осуществляться согласованно с союзными и автономными республиками, так как последние имеют у себя объединенные наркоматы по внутренней торговле. Совет Национальностей, исходя из таких соображений, внес предложение о дополнении заключительной

фразы приведенной нами выше резолюции по докладу о внутренней торговле следующими словами: «при согласовании работы с правительствами союзных и автономных республик». Это предложение было принято комиссией Совета Национальностей, одобрено самой палатой, с ним согласился Союзный Совет, и таким образом эта существенная поправка вошла в резолюцию. Права союзных и автономных республик в области внутренней торговли были поддержаны и защищены Советом Национальностей. Но не всегда, конечно, соответствующие поправки Совета Национальностей или его комиссий получали свое осуществление и принимались другой палатой. Так, например, при рассмотрении вопроса об особом разделе основных начал уголовной политики в отношении отдельных видов преступления, в комиссии Совета Национальностей было принято решение о дополнении этой главы — новой статьей в следующей редакции: «Заведомое нарушение суверенитета входящих в Союз ССР союзных республик, суверенных прав автономных республик и прав автономных областей, а также разжигание национальной розни и ненависти». Этим дополнением Совет Национальностей отнес указанные выше преступления к наиболее тяжким преступлениям против Советской власти и единства Союза ССР. Это предложение не вошло в закон по той причине, что самый раздел об уголовной политике в отношении отдельных видов преступления не был включен в общесоюзный закон.

Возьмем еще для иллюстрации Положение об основах судоустройства Союза ССР и союзных республик. Едва ли нужно говорить о значении этого акта для жизни союзных республик и автономных областей. Наркомюсты и в союзных и в автономных республиках являются автономными наркоматами, и поэтому к установлению общесоюзного законодательства в этой области следовало подойти особенно осторожно. И мы видим, что Совет Национальностей внес в указанный закон несколько существенных дополнений. Так, он указал на необходимость, чтобы, на ряду с перечислением в составе единой судебной системы верховных судов союзных республик, было сделано указание и на существование в автономных республиках главного или высшего суда. И это было принято. Мало того, крайне существенной поправкой Совета Национальностей явилась следующая редакция примечания

к ст. 2 Положения об основах судоустройства Союза ССР и союзных республик: — «Отступления от настоящей системы судебных учреждений, в зависимости от национально-культурных условий союзных или автономных республик и особенностей их административно-хозяйственного деления, допускаются не иначе, как по особым постановлениям Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР по представлению Центрального Исполнительного Комитета подлежащей союзной республики». Этой поправкой Совет Национальностей предложил, чтобы даже отступление от судебной системы, действующей в пределах автономных республик, допускалось не иначе, как по решению общесоюзного органа власти, а не власти союзной республики. На этом моменте следует остановиться, так как он дает некоторые указания на отношение автономных образований к Союзу ССР, в частности к его верховным органам власти в лице ЦИК Союза ССР. Если союзные республики при рассмотрении вопроса об основах судоустройства заинтересованы были в том, чтобы отступления от действующей судебной системы в автономных образованиях допускались с разрешения ЦИК'ов союзных республик, то автономные республики, наоборот,— считали более для себя выгодным, чтобы этот вопрос разрешался более беспристрастным органом — Президиумом ЦИК Союза ССР. Автономные республики и их представители в Совете Национальностей опасались, что при иной постановке вопроса они будут поставлены в неодинаковое положение с союзными республиками, и защиту своих автономных прав предложили передать общесоюзному органу. И вторая палата — Союзный Совет — встал на точку зрения Совета Национальностей. Процитированное выше примечание к ст. 2 Положения об основах судоустройства стало законом.

Совет Национальностей внес дополнение также к ст.ст. 12 и 14 основ судоустройства. В первоначальной редакции эти статьи говорили — первая о том, что народные комиссары юстиции союзных республик осуществляют надзор за всей судебной практикой всех судебных мест данной республики, а вторая трактовала о прокуратуре союзных республик, об их правах. Совет Национальностей предложил, чтобы в эти статьи соответственно были вставлены указания на то, что в пределах автономных республик очерченные выше права народных комиссаров юстиции осуще-

ствляют народные комиссары юстиции автономных республик, а права прокуратуры союзных республик по аналогии возлагаются на прокуратуру автономных республик.

Такое же деятельное участие Совет Национальностей принимал в рассмотрении финансовых проектов, внесенных на вторую сессию ЦИК Союза ССР II созыва. Вопросы бюджетные — особенно больные для автономных образований, так как без помощи Союза ССР и союзных республик им не под силу восстановить свое хозяйство и тем более поднять его, положить начало промышленной жизни отсталых районов. Поэтому, здесь особенно интересны выступления на пленарных заседаниях Совета Национальностей, а также предложения первой палаты по этим вопросам. Вот что, например, говорил член Совета Национальностей тов. Максимов по докладу Наркомфина тов. Сокольникова: — «Насколько тяжело положение госбюджета, ясно из доклада тов. Сокольникова. Но от тов. Сокольникова мы ни слова не слышали о том, каково положение местных бюджетов в национальных республиках и областях, и этот пробел в докладе тов. Сокольникова является наиболее существенным. На 5 — 6 году существования автономных областей и республик необходимо обратить на них внимание: как они живут, что делают, как работают и дает ли эта работа те результаты, которые мы ожидаем от работы национальных образований». — И дальше тот же оратор говорил: — «Далее, еще один существенный пробел, помоему совершенно недопустимый с политической стороны. У нас имеются в РСФСР автономные республики и автономные области. Последняя сессия ВЦИК, при утверждении бюджета РСФСР, отнесла центральные учреждения Наркомздрава, народного образования, земледелия, административный отдел и суд на государственный бюджет. В автономных областях эти расходы отнесены на местные средства на том основании, что в них местный бюджет является более сильным, более мощным. Наоборот, мы знаем, что в автономных областях, у более мелких национальностей, бюджет и хозяйство не в меньшей степени отстали, чем в автономных республиках. Возьмите республики, например, Татреспублику, и области — Чувашскую, Марийскую, Вотскую, — и сравните их, — последние все ничего не имеют. У Татреспублики имеется промышленность и более развита торговля, а у нас никакой промышленности и торговли нет, потому что в национальных областях и горо-

дов таких нет, где можно было бы развить промышленность, торговлю и т. д. Я думаю, что Совет Национальностей обратит на это внимание и примет соответствующее решение, чтобы эта коренная ошибка была исправлена». — Или вот что говорил по тому же докладу Наркомфина представитель Республики Немцев Поволжья тов. Курц: — «Я считаю, что основным вопросом, который должен разбираться по докладу тов. Сокольникова, является доклад о правах союзных республик и кроме того вопрос, который не стоит сейчас, но который наверное будет поставлен в ближайшем будущем — это вопрос о бюджетных правах автономных республик. Я полагаю, что наш Союз Советских Республик, — государственное объединение целого ряда национальных республик и областей в Союз — должен получить свое выражение не только в Конституции, но и в финансовом плане данного государства, т.-е. в его бюджете. Поэтому, основным дефектом сегодняшнего обсуждения я считаю то, что мы имеем возможность обсуждать здесь только представленный нам проект прав союзных республик, и не имеем возможности параллельно обсуждать бюджетные права их. Это — основной дефект, который необходимо подчеркнуть, и который должен быть на ближайшей сессии восполнен. Если мы теперь вернемся к докладу тов. Сокольникова и к тем перспективам, которые он нарисовал нам в предстоящем бюджетном году, то мы, национальные автономии, должны особенно стремиться к тому, чтобы наши нужды, вытекающие из нашей отсталости и экономической и политической, получили должное отражение в проведении в жизнь этого бюджета. Я должен сказать, что практика исполнения местного бюджета прошлых лет не всегда в достаточной мере учитывала нужды национальных автономий».

Мы видим, что члены Совета Национальностей довольно решительно и прямо ставили на заседаниях своей палаты вопросы о нуждах, представляемых ими национальных образований, не стесняясь открыто указывать правительству на имеющиеся в его работе пробелы с точки зрения интересов отдельных народностей. Эти прения по финансовым вопросам были не безрезультатны: Совет Национальностей счел необходимым представить свое добавление в связи с разбиравшимся на сессии Положением о местных финансах. Предложение это обусловливалось обнаружившимся на сессии тяжелым финансовым и культурным

положением ряда отсталых автономных областей и республик. Совет Национальностей, в соответствии с этим, предложил сессии ЦИК Союза ССР принять следующее дополнительное постановление о дополнительной помощи из общесоюзного бюджета на 1924 — 1925 год наиболее отсталым автономным республикам и областям: — «I. Поручить Президиуму Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР разработать вопрос о дополнительной помощи наиболее отсталым автономным республикам и областям, находящимся в особо неблагоприятных условиях, за счет соответствующего увеличения субвенционного фонда в общесоюзном бюджете на 1924 — 1925 бюджетный год. II. При определении размеров дополнительной помощи отдельным автономным республикам и областям Президиуму Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР надлежит исходить из необходимости удовлетворения важнейших и неотложных культурно-хозяйственных нужд наиболее отсталых автономных республик и областей в деле дальнейшего увеличения и развития народного образования, здравоохранения, проведения агро-культурных мероприятий и укрепления низового советского аппарата. III. Предложить всем центральным исполнительным комитетам союзных республик на ближайших своих сессиях рассмотреть все вопросы, связанные с определением бюджетных прав автономных республик и областей, разграничением имуществ и предприятий и использованием доходных по ним поступлений. IV. Для предварительной разработки вопросов, связанных с проведением в жизнь I и II пункта настоящего постановления, поручить президиуму Совета Национальностей образовать специальную комиссию из представителей наиболее нуждающихся автономных республик и областей».

В этой резолюции Совет Национальностей предлагал, следовательно, два практических мероприятия, направленные к осуществлению экономического равенства отдельных национальных образований: — соответствующее хозяйственному положению автономий распределение дотационного и субвенционного фондов и закрепление бюджетных прав автономных республик путем издания специальных законов.

Союзный Совет, обсудив это предложение Совета Национальностей, постановил: — «Обсудив внесенное Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР

постановление Совета Национальностей о дополнительной помощи из общесоюзного бюджета на 1924 — 1925 год наиболее отсталым автономным республикам и областям и учитывая бытовые особенности отсталых национальностей, Союзный Совет всецело присоединяется к вышеуказанному постановлению». — На совместном заседании обеих палат предложение Совета Национальностей было утверждено и приобрело обязательную силу. Мало того, в дальнейшем практически это задание было выполнено и в отношении субвенционного фонда и в отношении разработки и издания положений о бюджетных правах союзных республик: такого рода законы были введены в жизнь союзными республиками.

Большое значение имели также выступления членов Совета Национальностей по докладу правительства Союза ССР на третьей сессии ЦИК Союза ССР II созыва, происходившей в Тифлисе. Особенное внимание ими обращалось на осуществление общих принципов национальной политики рабоче-крестьянским правительством. При содействии и одобрении Совета Национальностей третьей сессией ЦИК Союза ССР в резолюциях и по докладу Правительства Союза ССР и Правительства ЗСФСР были оттенены национальные моменты. По первому докладу тов. Рыкова была принята резолюция, в которой подчеркивалось, что национальная политика Советской власти действительно исходила «из безусловного права признания каждой народности на полное национальное самоопределение». По докладу же Правительства ЗСФСР принятая резолюция указывала тот путь, по которому должно итти национальное строительство в Союзе ССР: — «Принимая во внимание, что царское правительство своей политикой сознательно препятствовало развитию промышленности в Закавказьи, — в стране богатой разнообразными видами промышленного сырья, — и тем обрекло трудовое население Закавказья, страдающего к тому же от острого малоземелья, на постоянную безработицу, Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР полагает, что действительным выходом из такого состояния для республик Закавказья является энергичная работа, направленная на создание промышленных предприятий для переработки на месте же закавказского промышленного сырья». И дальше в резолюции указывалось, какого рода промышленные предприятия, в каких районах Закавказья должны быть в первую очередь

созданы и пущены в ход, какие в связи с этим мероприятия в области транспорта должны быть проведены, чтобы обеспечить сбыт продукции, подвоз необходимых вспомогательных средств.

Полагаем, что приведенных выдержек из решений Совета Национальностей и ЦИК Союза ССР совершенно достаточно, чтобы показать фактическое, действенное, участие этой палаты в работах ЦИК'а. Мнения и пожелания Совета Национальностей нашли свое отражение как в отдельных конкретных законодательных актах, так и в общих положениях, говорящих о политике рабоче-крестьянского правительства Союза ССР. Совет Национальностей, как видим, действительно осуществлял принадлежащие ему права, освещал проходившие на его сессиях вопросы с точки зрения национального быта, национальных особенностей, стремился провести соответствующие поправки и дополнения к разбираемым законам.

ГЛАВА VI.

ПЕРВОНАЧАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

В дополнение к предыдущим главам, следует остановиться на вопросе о том, как первоначально проектировался Совет Национальностей.

По первоначальному наброску о Совете Национальностей, подвергавшемуся обсуждению в комиссии ЦИК Союза ССР, наша верхняя палата мыслилась как Верховный Совет Национальностей. Он должен был рассматривать вопросы, предварительно обсужденные в ЦИК Союза ССР. Таким образом, по проекту, палатами являлись — Верховный Совет Национальностей и Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР. Предполагалось, что Верховный Совет Национальностей избирается непосредственно республиками без последующей санкции Съезда Советов Союза ССР. Но хотя Совет Национальностей и назывался по проекту Верховным и противопоставлялся ЦИК'у Союза ССР, однако в то же время он наделялся весьма незначительными правами: так, по проекту, ЦИК Союза ССР рассматривал поступившие из второй палаты, т.-е. из Верховного Совета Национальностей, проекты не на совместных заседаниях

с последним, а лишь в присутствии его представителей, принимал эти проекты, утверждал их и опубликовывал к исполнению. Верховный же Совет Национальностей мог опротестовывать эти постановления ЦИК Союза ССР на Съезд Советов Союза ССР, но опротестование не приостанавливало действия принятых ЦИК'ом Союза ССР законов. Следовательно, Верховный Совет Национальностей по первоначальному варианту был не чем иным, как законосовещательным органом, мнение которого необязательно для палаты нижней — ЦИК Союза ССР.

Но уже при первоначальном обсуждении из проекта были выкинуты последние два положения — о рассмотрении проектов только ЦИК'ом Союза ССР в присутствии представителей Совета Национальностей и об обжаловании Советом Национальностей решений ЦИК Союза ССР без права приостановки таковых. Взамен этого было принято решение о том, что разногласия между Верховным Советом Национальностей и ЦИК'ом Союза ССР разрешаются на совместных заседаниях обеих палат, при чем все постановления объединенных заседаний ЦИК Союза ССР и Верховного Совета Национальностей должны были, по проекту, приниматься простым большинством голосов, а по постановлениям об объявлении войны и мира требовалось квалифицированное большинство всех присутствующих на совместном заседании членов обеих палат. По проекту, на совместном заседании палат голосование было поголовное, а не раздельное. Опять-таки и здесь ЦИК Союза ССР мог подавлять вторую палату на совместных заседаниях, мог сводить к нулю все поправки и пожелания Верховного Совета Национальностей, так как всегда имел большинство на совместных заседаниях.

Также и в украинском проекте Конституции Союза ССР, внесенном на рассмотрение особой комиссии ЦИК Союза ССР, были статьи, касающиеся образования двух палат в составе верховных органов власти Союза ССР. Первая палата Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР составлялась из представителей союзных республик пропорционально населению. Избирал эту палату Съезд Советов Союза ССР. Вторая же палата, по украинскому проекту, образовывалась «из представителей договаривающихся республик, а также всех входящих в их состав национальных республик, автономных областей и коммун. Представители делегируются во вторую палату

перечисленных выше республик, областей и коммун не больше пяти человек от каждой республики». Вторая палата также входила в состав ЦИК Союза ССР. По статье 12 украинского проекта Конституции Союза ССР, «обе палаты ЦИК Союза ССР равноправны. Правительство Союза формируется обеими палатами. Законы проходят через обе палаты, законодательная инициатива принадлежит обеим палатам». Казалось бы, этот проект обеспечивал целиком равноправие обеих палат и являлся почти полным предвосхищением принятого затем положения о Совете Национальностей. Но на самом деле это было не так. К статье 7 Конституции Союза ССР в проекте Украины было добавлено примечание о том, что к Конституции прилагается Положение о палатах ЦИК'а Союза ССР. И вот из этого-то приложения неизбежно вытекала наиболее существенная черта, характеризующая полное неравноправие обеих палат, — на совместном заседании обеих палат голосование происходило поголовно; иными словами, и здесь доминирующее значение получал ЦИК Союза ССР в лице своей первой палаты.

Эти оба проекта имеют для нас двоякое значение. Во-первых, они нам показывают, что для фактического равноправия Совета Национальностей, для усиления его авторитета вовсе не важно, чтобы он именовался Верховным Советом Национальностей и находился вне организационной связи с ЦИК'ом Союза ССР. Не такого рода организационная структура обеспечивает его права. Мы видим по первому проекту, что налицо оказались все внешние атрибуты, создающие из Верховного Совета Национальностей совершенно независимую национальную палату: — и название, достаточно авторитетное, и изолированность от ЦИК Союза ССР, и образование ее непосредственно республиками помимо всесоюзного органа власти Съезда Советов — и, однако, вследствие отсутствия права на раздельное голосование, эта высокая палата фактически сводилась к законосовещательному органу, не имеющему политического, принципиального, значения.

С другой стороны, для нас важно подчеркнуть, что проект Совета Национальностей, разработанный не в центре, а на месте одной из союзных республик и при том наиболее зорко всегда наблюдающей за соблюдением конституционных гарантий, Украиной, оказался значительно менее обеспечивающим права отдельных национальностей. Совет

Национальностей по проекту Украины был равноправным лишь декларативно, фактически же, при поголовном голосовании на совместном заседании его с другой палатой ЦИК Союза ССР, вся его законодательная роль сводилась к нулю.

Следовательно, разработанное в центре в особой комиссии ЦИК Союза ССР, при ближайшем участии представителей союзных республик, Положение о Совете Национальностей наиболее полно отражало решение XII Съезда РКП, требующее создания в системе верховных органов Союза ССР особого учреждения, близко стоящего ко всем народностям Союза ССР и при том авторитетного и обладающего достаточными полномочиями.

К сожалению, бóльших материалов по истории образования Совета Национальностей не имеется, если не считать предварительного обмена мнений о нем на пленуме ЦК партии, предшествующем XII Съезду РКП, и прений на самом съезде. Этот небольшой материал все же крайне поучителен и может служить хорошим комментарием к существующему Положению о Совете Национальностей.

ГЛАВА VII.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

На основании разобранного выше материала, мы можем дать совершенно определенный ответ на вопрос, что же собою представляет и юридически и фактически Совет Национальностей ЦИК Союза ССР.

Мы полагаем, что вышеприведенный юридический анализ делает совершенно бесспорным вывод о том, что Совет Национальностей ЦИК Союза ССР является второй палатой нашей, т.-е. органом законодательным в системе наших советских учреждений, а не каким-то подсобным органом, не какой-то секцией, не техническим аппаратом, но, конечно, второй палатой, значительно отличной и от структуры и от правового облика вторых (верхних) палат буржуазных государств. Но это отличие ее не может, конечно, служить поводом для квалификации Совета Национальностей как какого-то законосовещательного органа. Мы видим, что и в среде буржуазных государств верхние палаты строятся крайне разнообразно и по своей компетен-

ции и по своей структуре. Поэтому, нет ничего удивительного, что в Советском государстве, в корне отличающемся и по своей природе и по своей структуре от буржуазных государств, верхняя палата приняла крайне своеобразный образ, присущий только советскому строю.

Задача нашей палаты — Совета Национальностей — принципиально иная по сравнению с верхними палатами буржуазных государств. Она помогает строить классовое государство, ставит вехи на пути социализма, приспособляет текущее законодательство к быту и интересам отдельных национальностей. Поэтому, вполне понятно широкое участие в Совете Национальностей представителей отдельных автономных образований, хотя последние и не являются субъектами прав по договору об образовании Союза ССР. Ведь всякий договор об образовании государства, всякая конституция есть не что иное, как лишь внешняя оболочка существующих реальных жизненных экономических и иного порядка общественных отношений. И если жизнь требует, чтобы в государстве трудящихся трудовые массы бывших угнетенных народов непосредственно строили свою жизнь, объединившись для крепости и мощи в Союз ССР, то конституция, то форма, закон, должны были зафиксировать это требование жизни.

И нет ничего противоречащего в том, что Совет Национальностей, обладая, как мы выше указали, всей полнотой законодательных прав, в то же время зависит от другого верховного органа власти Союза ССР — от Съезда Советов Союза ССР. Как было указано, это верховенство Съезда Советов Союза ССР является не чем иным, как реальным выявлением верховенства классового начала над национальным. Но ведь и в буржуазных государствах законодательная власть парламентов и отдельных его палат вовсе не абсолютна. Достаточно вспомнить о праве короны или президента утверждать законы, принятые парламентом, и в особенности об их праве роспуска парламента и праве, в некоторых государствах, назначения членов верхней палаты. В этих правах носителей верховной власти буржуазных государств мы видим принижение парламента, сведение его законодательных прав к относительным правам, к зависимым. И однако, на основании этого никто, в том числе, полагаем, и проф. Рейснер, не станет отрицать, что в этих буржуазных государствах существует парламентская система с двумя палатами, со всеми необ-

ходимыми атрибутами и орнаментами: — и выборами по четырехвостке, и законодательной инициативой, и неприкосновенностью депутатов, и правом одной из палат налагать вето на любой законопроект и т. п. и т. п.

Совершенно несомненно, что правовая природа Совета Национальностей, на основании Конституции Союза ССР, свойственна верхней палате, т. е. иными словами, наш Совет Национальностей является палатой, законодательным органом, обладающим самыми широкими правами в области законодательства, ничем не ограниченными, кроме воли класса, и достаточно широкими правами в области управления, так как Совет Национальностей принимает участие также в организации правительства Союза ССР.

Кстати, мы ничего выше не говорили о судебной власти нашей законодательной палаты только потому, что участие ЦИК Союза ССР в области судебной политики известно: он строит Верховный Суд Союза ССР, он издает акты общей амнистии. Но в то же время, в отличие от некоторых верхних палат буржуазных государств, ни ЦИК Союза ССР ни наш Совет Национальностей не осуществляют непосредственно ни при каких условиях судебных функций.

Охарактеризовать Совет Национальностей ЦИК Союза ССР лишь как вторую палату было бы недостаточно. Совет Национальностей является не только законодательным органом, но и органом политическим, значение которого далеко выходит за рамки его чисто законодательных функций. Совет Национальностей должен служить общей национальной политике Советской власти, проводить ее в жизнь. Национальная же политика Советской власти в классовом преломлении, как правильно указал на XII Съезде РКП тов. Сталин, является не чем иным, как созданием союза пролетариата с крестьянством отсталых народностей, с крестьянством автономных образований. В этом задача момента — суметь повести крестьянство автономных образований за пролетариатом, строить свою политику так, чтобы крестьянство пошло за ним. А отсюда вытекает целый ряд конкретных заданий в области управления по национальным образованиям: строго проводить там начала новой экономической политики, вовлекать широкие массы крестьян-националов в советское строительство, развивать производительные силы автономных образований, подводить под них экономическую базу путем укрепления

существующих и развития новых промышленных предприятий и т. п. и т. п.

Совет Национальностей является тем органом, в котором скрещиваются интересы отдельных народов, где они могут совместно обсудить общие для них вопросы, выявить свои нужды, почерпнуть знание и опыт, как нужно на местах строить жизнь, управлять на основе единой национальной классовой политики.

Вот как охарактеризовал именно это значение Совета Национальностей Председатель ЦИК Союза ССР тов. Калинин, закрывая вторую сессию ЦИК Союза ССР II созыва: — «Работа этой сессии», сказал он, «не похожа на работу других сессий. Работа настоящей сессии — это есть первое и историческое звено работы двух палат — Совета Национальностей и Союзного Совета». «Главная задача Совета Национальностей», продолжал он, «выявить нужды, стремления, вожделения отсталых, обиженных судьбой малых народностей. И если бы Совет Национальностей не выявил, не отстаивал твердо этих нужд отсталых народностей, то, по существу говоря, он не выполнил бы роли, которая отводится Совету Национальностей в системе органов Советской власти. Первый опыт нашей работы многое показал. Самым ярким примером был тов. Досов. Тов. Досов — член Совета Национальностей, представитель Кирреспублики. И это не случайность, что наиболее хорошим оратором, если можно так выразиться, наиболее непримиримым, который наибольшие претензии предъявлял Союзу, явился именно представитель наиболее обездоленной, наиболее отсталой Киргизской республики. И когда этот представитель крестьянского киргизского народа, все богатства которого заключаются в передвижных кибитках, явился в Москву, где развернуты все богатства пролетарского класса, где развернуты самые изысканные, самые конечные достижения науки, он не мог понять, как это могучее государство, располагающее огромными материальными ценностями, не может быстро двинуть к прогрессу отсталый киргизский народ. Совместная работа двух палат и выражается в комбинированном сочетании: найти ту руководящую линию, которая удовлетворила бы и крестьянство и рабочий класс. Устами тов. Досова говорят не только киргизские крестьяне; его устами говорят вообще крестьяне, а наша власть покоится, как на базисе, на союзе рабочего и крестьянского класса». — В заключение харак-

теристики Совета Национальностей следует отметить, что за время его работы не было ни одного случая обжалования им решений Союзного Совета и последним — решений Совета Национальностей на Съезд Советов Союза ССР. Это показывает, что общий язык, вытекающий из единства классовых интересов обеих палат, у них нашелся не только теоретически, но и практически. Тов. Калинин в той же речи своей указал и на этот отличительный момент работы наших обеих палат: — «Если бы внесенные в наши палаты законопроекты были внесены в две параллельно работающие буржуазные палаты, несомненно они потребовали бы бесконечного времени. Только при нашей конструкции власти и при том положении, что у нас в обеих палатах нет классового различия, что исходные точки и цели, к которым стремятся обе палаты, одинаковы при каких бы то ни было расхождениях с внешней стороны, т. е. расхождениях, возникающих при первичных обсуждениях проектов и кажущихся непримиримыми, — вслед за тем, когда начинается обсуждение, мы находим совместный язык, находим общие формулировки».

И, наконец, нужно отметить не только внутрисоюзное значение нашего Совета Национальностей, как политического органа, но и международное его значение, как образец возможного реального сотрудничества малых народностей с крупными народами на основе полного равноправия, такого сотрудничества, при котором формально в одной из палат в Совете Национальностей — малые народности имеют право наложить свое вето на любой закон общегосударственного значения.

ГЛАВА VIII.

ПРЕЗИДИУМ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

Юридическая природа и функции Президиума Совета Национальностей крайне обще и неопределенно очерчены и в Конституции Союза ССР и в изданном в ее развитие законодательстве.

Об организации Президиума Совета Национальностей говорит ст. 25 Конституции Союза ССР, указывающая, что «Союзный Совет и Совет Национальностей для подготовки их сессий и руководства работой последних выби-

рают свои Президиумы в составе девяти членов каждый». И в развитие этой статьи почти текстуально ее воспроизводит ст. 27 Положения о ЦИК Союза ССР, указывающая, что «на первом заседании Совет Национальностей избирает свой Президиум (ст. 25 Конституции Союза ССР), который ведет подготовку к сессиям Совета Национальностей и руководит работой последних».

Первый вопрос, который следует решить на основании действующих законов, это вопрос о том, работает ли Президиум Совета Национальностей только во время сессий ЦИК Союза ССР, или он является постоянно действующим органом, работающим и в промежутке между сессиями ЦИК Союза ССР. Указания на Президиум Совета Национальностей, как на орган, действующий и в период между сессиями ЦИК Союза ССР, имеются и в Конституции Союза ССР и в Положении о ЦИК Союза ССР. Так, ст. 21 Конституции Союза ССР предоставляет Президиуму Совета Национальностей право требовать созыва чрезвычайных сессий ЦИК Союза ССР. Совершенно очевидно, что если Президиум Совета Национальностей может требовать созыва сессий ЦИК Союза ССР, то он мыслится как орган, действующий независимо от работы этих сессий. Точно также и ст. 5 Положения о ЦИК Союза ССР подтверждает это право Президиума Совета Национальностей. Еще более определенно ставит вопрос о Президиуме Совета Национальностей, как об органе, действующем вне сессий ЦИК Союза ССР, ст. 53 Положения о ЦИК Союза ССР: этой статьей Президиум Совета Национальностей наделяется правом опротестовывать постановления Президиума ЦИК Союза ССР в сессию ЦИК Союза ССР. Таким образом устанавливается бесспорное положение, что Президиум Совета Национальностей может работать как во время, так и в промежутках между сессиями ЦИК Союза ССР. На практике Президиум Совета Национальностей заседает между сессиями ЦИК Союза ССР. На первом же своем заседании он принял постановление о том, чтобы его заседания происходили не реже одного раза в две недели.

Какова же компетенция Президиума Совета Национальностей, по каким вопросам он может принимать решения, имеют ли обязательную силу они для органов власти Союза ССР, является ли он органом законодательным, распорядительным или только исполнительным органом Совета Национальностей без директивных функций?

Компетенция его определена крайне скупо: ничего, сверх приведенных выше текстов ст. 25 Конституции Союза ССР и ст. 27 Положения о ЦИК Союза ССР, не имеется. Иными словами, Президиум Совета Национальностей имеет право лишь вести подготовку к сессиям Совета Национальностей и руководить работой последних. Руководство заключается в направлении работ во время заседаний Совета Национальностей, и об этом много говорить не приходится. Несравненно более важное значение имеет точное выяснение, что же закон подразумевает под правом Президиума Совета Национальностей вести подготовку к сессиям последнего. Опять-таки во время сессий Совета Национальностей здесь также не может быть споров о пределах компетенции в этой области Президиума Совета Национальностей. Спорным же вопрос может явиться только в отношении прав Президиума Совета Национальностей по подготовке к сессиям Совета Национальностей в период между этими сессиями. Каких вопросов может касаться Президиум? Должен ли он подготовлять лишь те вопросы, которые уже поставлены на предстоящую сессию ЦИК Союза ССР, или его компетенция шире, и он может подготовлять и такие вопросы, которые условно могут быть внесены в повестку дня сессии ЦИК Союза ССР? Вопрос, следовательно, сводится к тому, может ли Президиум Совета Национальностей ставить на свое обсуждение вопросы в пределах данной повестки дня сессий ЦИК Союза ССР или в пределах тех законодательных и распорядительных актов, которые могут быть поставлены на обсуждение сессии ЦИК Союза ССР, согласно компетенции последней. Мы думаем, что последнее толкование единственно правильно. Ведь Совет Национальностей обладает правом законодательной инициативы, а если так, то его Президиум может подготовлять к его сессиям рассмотрение вопросов, которые могут быть и не поставлены на повестку дня сессии ЦИК Союза ССР Президиумом ЦИК Союза ССР. Наконец, Президиум Совета Национальностей может рассматривать и подготовлять к сессиям также и дела по прямому поручению Совета Национальностей, так, например, по тем или иным протокольным постановлениям или ЦИК Союза ССР, или Совета Национальностей. В подтверждение этого толкования мы можем сослаться на приведенные нами уже выше постановления второй сессии ЦИК Союза ССР, в связи с дополнительными ассигнованиями автономным республикам и обла-

стям: в резолюции по этому вопросу ЦИК Союза ССР было дано задание Президиуму Совета Национальностей рассмотреть указанный вопрос.

Президиум Совета Национальностей имеет право принять к своему рассмотрению любой вопрос, который формально может быть поставлен на сессии ЦИК Союза ССР. Не мешает вспомнить, что на сессии ЦИК Союза ССР вносятся не только законодательные акты, имеющие принципиальное значение, но и доклады правительства Союза ССР и правительств союзных республик. А это значит, что Президиум Совета Национальностей может принимать к своему рассмотрению, для подготовки к сессиям ЦИК Союза ССР, вопросы не только законодательной текущей деятельности, дела, требующие издания законов, но и дела, которые могут проводиться в порядке управления. Следовательно, Президиуму Совета Национальностей подведомственны и всякого рода вопросы, связанные с общей политикой правительства Союза ССР и с конкретными мерами их в области управления. Ведь не может же быть подготовлен для сессии Совета Национальностей, допустим, вопрос, связанный с докладом правительства УССР на сессии ЦИК Союза ССР, если Президиум Совета Национальностей не сможет, в промежуток между сессиями, тщательно ознакомиться с общей политикой УССР, в частности, например, с разрешением в УССР национальной проблемы и т. п.

Конечно, любой из этих вопросов, в указанных выше пределах, Президиум Совета Национальностей может принять к своему рассмотрению по собственной инициативе.

Так, например, Президиум Совета Национальностей в своем заседании от 6 октября 1925 г. слушал вопрос об отмене постановления ЦИК УССР о мерах к обеспечению равноправия языков и содействии развитию украинского языка. Вопрос этот являлся принципиальным, — в каких пределах допустим перевод делопроизводства на местные языки, в частности, должно ли вестись на местном языке делопроизводство в филиалах общесоюзных учреждений и предприятий. Президиум Совета Национальностей рассмотрел этот вопрос и счел необходимым, между прочим, чтобы во всех учреждениях и наркоматах Союза ССР, находящихся на территориях союзных республик общее счетоводство и делопроизводство велось на русском языке.

Это свое постановление, как предварительное, он решил передать на утверждение Президиума ЦИК Союза ССР.

Этими вопросами не исчерпывается компетенция Президиума Совета Национальностей. Выше мы приводили ст. 53 Положения о ЦИК Союза ССР, согласно которой Президиум Совета Национальностей может опротестовывать постановления Президиума ЦИК Союза ССР на сессию ЦИК. Разве эта статья не дает права Президиуму Совета Национальностей рассматривать на своих заседаниях вопросы, внесенные на повестку дня Президиума ЦИК Союза ССР? Конечно, дает: Президиум Совета Национальностей может рассматривать любой вопрос, подлежащий разрешению Президиума ЦИК Союза ССР. И лишь возникает вопрос, должен ли он рассматривать такого рода вопросы после принятия соответствующего решения Президиумом ЦИК Союза ССР или и предварительно, до разрешения его в Президиуме ЦИК Союза ССР. Это вопрос — не праздный, потому что, если Президиум Совета Национальностей может принять к своему рассмотрению вопрос, относящийся к компетенции Президиума ЦИК Союза ССР до рассмотрения такового в последнем, то тем самым он имеет право вносить в Президиум ЦИК Союза ССР свои мнения по стоящим на повестке Президиума ЦИК вопросам, свои поправки к ним и т. п. Нужно сказать, что ни Конституция Союза ССР ни Положение о ЦИК Союза ССР не дают повода толковать ограничительно это право Президиума Совета Национальностей. Практика показывает, что и Президиум ЦИК Союза ССР дает поручения Президиуму Совета Национальностей, и последний вносит в Президиум ЦИК Союза ССР свои предположения. — Укажем, например, на циркуляр Президиума ЦИК Союза ССР о выполнении местами начал национальной политики, предуказанным III Съездом Советов Союза ССР; проект этого циркуляра был составлен в Президиуме Совета Национальностей и внесен на утверждение Президиума ЦИК Союза ССР.

Мы приходим к выводу, что пределы, в которых Президиум Совета Национальностей может принимать к своему рассмотрению вопросы, крайне велики: — по всем вопросам компетенции ЦИК Союза ССР, т.-е. вопросам, могущим быть внесенными на сессию ЦИК, а также по вопросам текущей деятельности Президиума ЦИК, Президиум Совета Национальностей имеет право выносить

то или иное свое решение, принимать таковые вопросы к своему рассмотрению. Поэтому мы считаем вполне конституционным предварительное рассмотрение Президиумом Совета Национальностей такого рода вопроса, как споры о границах между отдельными автономными образованиями, входящими в различные союзные республики, вопросы об осуществлении на местах национальной политики и т. п.

Какова же юридическая природа постановлений Президиума Совета Национальностей? По Конституции он не является органом, заменяющим Совет Национальностей в промежутке между его сессиями. Он не осуществляет ни при каких условиях функций Совета Национальностей, — он лишь подготовляет работу к его сессиям. Следовательно, Президиум Совета Национальностей является подсобным органом Совета Национальностей, органом, не обладающим законодательными или распорядительными функциями, как, например, Президиум ЦИК Союза ССР. И Конституция Союза ССР и Положение о ЦИК Союза ССР предусматривают лишь участие Президиума Совета Национальностей в законодательной и распорядительной работе Президиума ЦИК Союза ССР, в состав которого, на основании ст. 26 Конституции Союза ССР, входит Президиум Совета Национальностей.

Последний не может издавать директивных указаний по вопросам управления: он является лишь органом, подготовляющим необходимый материал для Совета Национальностей. Но в пределах своей компетенции Президиум Совета Национальностей, конечно, имеет право сноситься через аппарат ЦИК Союза ССР с различными учреждениями, и по такого рода вопросам переписка его, конечно, должна носить характер, обязательный для соответствующих органов. Президиум Совета Национальностей должен иметь в своем распоряжении все необходимые материалы, справки, дающие ему возможность со всей полнотой ориентироваться в любом вопросе, находящемся в его производстве. Поэтому все органы власти обязаны давать необходимые сведения Президиуму Совета Национальностей по указанным вопросам. Сведения эти могут быть как письменные, так и устные; иными словами, Президиум Совета Национальностей может потребовать для освещения того или иного дела, находящегося в его производстве, от соответствующих учреждений и лиц устных

объяснений. Так, например, при рассмотрении некоторых организационных вопросов, связанных со своей работой, Президиум Совета Национальностей счел необходимым просить Президиум ЦИК Союза ССР предложить ЦИК'ам союзных и автономных республик и исполнительным комитетам автономных областей разослать всем членам Президиума Совета Национальностей все имеющиеся важнейшие материалы по республикам и областям: протоколы съездов, доклады правительств съездам, доклады с мест, обзоры политической, хозяйственной жизни, карты и т. п.

Кроме того, на этом же заседании Президиум Совета Национальностей признал необходимым установить порядок и очередность докладов ЦИК'ов автономных республик и областей Президиуму Совета Национальностей, а на одном из очередных заседаний своих признал желательным и необходимым заслушать доклад Госплана Союза ССР. Правда, вопрос о праве Президиума Совета Национальностей требовать общих докладов от представителей отдельных учреждений о деятельности последних несколько сложнее. Но мы полагаем, что и здесь ни Конституция Союза ССР, ни Положение о ЦИК Союза ССР не устанавливают каких-либо ограничений для Президиума Совета Национальностей. Стоит, допустим, в Президиуме ЦИК Союза ССР или на сессии ЦИК Союза ССР доклад о выполнении директив II Съезда Советов Союза ССР, касающихся национальной политики. Может ли Президиум Совета Национальностей при обсуждении этого вопроса потребовать от органов, проводящих национальную политику в области просвещения или здравоохранения, соответствующего информационного доклада? — Несомненно, может. Но доклад этот носит только информационный характер. Президиум Совета Национальностей его принимает для сведения, как составную часть общего материала по этому вопросу. Он может делать выводы из этого доклада, но исключительно на предмет разработки тех или иных своих предположений или для внесения в Президиум ЦИК Союза ССР, или для внесения в Совет Национальностей. И только.

Никаких выводов директивного, обязательного, характера для учреждения-докладчика Президиум Совета Национальностей принять не может. Он не может дать указания этому учреждению об исправлении замеченных дефектов, о направлении его политики в ту или иную сторону.

Но само собою разумеется, что не со всякого рода органами власти Президиум Совета Национальностей может вступать в деловые сношения, а только с теми из них, с которыми, по Положению о ЦИК Союза ССР, предоставлено право непосредственных сношений Совету Национальностей, т.-е. с Союзным Советом и его Президиумом, с Президиумом ЦИК Союза ССР, с Совнаркомом Союза ССР, с отдельными народными комиссариатами Союза ССР, с центральными исполнительными комитетами союзных и автономных республик, с областными исполнительными комитетами автономных областей и с членами ЦИК Союза ССР. Но при этом и эти сношения, как мы выше уже отмечали, должны итти через аппарат Президиума ЦИК Союза ССР. Вот почему мы, например, считаем по существу совершенно правильным, что Президиум Совета Национальностей в своем заседании от 19 ноября 1925 г. заслушал доклад Наркомздрава РСФСР о проведении им национальной политики в связи с директивами III Съезда Советов Союза ССР. Совершенно правильным также является и постановление Президиума Совета Национальностей по этому докладу: он признал, что Наркомздравом РСФСР в области национальной политики проделана большая работа, достигнуты успехи, но в то же время он не дал Наркомздраву РСФСР никаких директив. Президиум Совета Национальностей постановил особо изучить представленные Наркомздравом РСФСР материалы и признал желательным издание закона в общесоюзном масштабе, касающегося здравоохранения и санитарии отсталых республик и областей Союза ССР. Но мы считаем неправильным формально непосредственные сношения Президиума Совета Национальностей с Наркомздравом РСФСР, так как, по ст. 29 Положения о ЦИК Союза ССР, наркоматы союзных республик не имеют права входить с теми или иными вопросами в Совет Национальностей, а, следовательно, и в его Президиум. На основании этой статьи, сношения Президиума Совета Национальностей по вопросам, касающимся Наркомздрава РСФСР, или какого-либо другого наркомата той или другой союзной или автономной республики должны производиться только через центральные исполнительные комитеты соответствующих республик.

А отсюда возникает новый вопрос, — имеет ли право Президиум Совета Национальностей требовать обязательного представления ему доклада наркоматом той или иной

республики без санкции ЦИК'а соответствующей республики. По нашему мнению, может. Но, с другой стороны, ЦИК союзной или автономной республики может предложить своему наркомату не делать такового доклада.

Такого рода постановление ЦИК'а союзной или автономной республики будет, конечно, незаконным, и единственным выходом из создавшегося конфликта будет разрешение такового Президиумом ЦИК Союза ССР по ходатайству Президиума Совета Национальностей. Вообще следует заметить, что нашим законодательством не предусмотрен полностью вопрос о взаимоотношениях Президиума Совета Национальностей и автономных и союзных республик. Если вопрос о взаимоотношении наркоматов союзных и автономных республик с Президиумом Совета Национальностей разрешается указанным выше путем, то в отношении самих автономных республик и Президиума Совета Национальностей дело обстоит сложнее. Автономные республики имеют право входить в Совет Национальностей, а, следовательно, и в его Президиум с различного рода вопросами; значит, и Президиум Совета Национальностей имеет право по вопросам, возбужденным автономными республиками или по его инициативе, также входить в деловые сношения с автономными республиками: санкции на это от ЦИК'ов союзных республик не нужно. Но на практике может получиться такой казус: Президиум Совета Национальностей потребует от ЦИК'а автономной республики или доклада или представления соответствующих сведений, а ЦИК союзной республики, в состав которой входит автономная республика, может этой автономной республике воспретить представить указанные данные. Такое постановление ЦИК Союзной республики будет, конечно, незаконным.

С другой стороны, непосредственная связь между Президиумом Совета Национальностей и ЦИК'ами автономных республик по вопросам текущих дел может создать некоторое средостение между автономными республиками и соответствующими союзными республиками; последние могут быть совершенно не осведомлены о шагах, предпринимаемых автономными республиками в Президиуме Совета Национальностей; автономные республики смогут входить в Президиум Совета Национальностей с жалобами на действия союзной республики, и последняя окажется, до известной степени, изолированной; связь между нею и входящей в ее состав автономной республикой будет подорвана, что будет

противоречить конституциям союзных республик. Выходом из этого положения может быть лишь такой порядок сношений Президиума Совета Национальностей с автономными республиками и областями, при котором и Президиум Совета Национальностей и автономные республики копии своих сношений направляли бы в ЦИК соответствующей союзной республики: только тогда союзная республика может представить в Президиум Совета Национальностей свое заключение по вопросам, возбужденным автономными образованиями и Президиумом Совета Национальностей; только тогда она будет в курсе жизни соответствующей автономной республики или области.

ЦИК'и автономных республик, исполкомы автономных областей и ЦИК'и союзных республик не находятся в подчиненном положении по отношению к Президиуму Совета Национальностей, не обязаны выполнять директив его в области управления или текущего законодательства; они должны лишь выполнять все предложения Президиума Совета Национальностей, связанные с получением последним всех необходимых ему сведений по находящимся в его производстве делам, принимаемым им к своему рассмотрению в полном соответствии с Конституцией Союза ССР и изданными в ее развитие законами.

Каковы же взаимоотношения Президиума Совета Национальностей и Президиума ЦИК Союза ССР? Они вытекают из того основного положения Конституции Союза ССР, по которому Президиум ЦИК Союза ССР между сессиями ЦИК Союза ССР является высшим и законодательным и распорядительным органом. Значит, Президиум Совета Национальностей в полной мере обязан выполнять всякого рода задания и директивы Президиума ЦИК Союза ССР; последний имеет право отменить или приостановить любое постановление Президиума Совета Национальностей, который, однако, в соответствии со ст. 53 Положения о ЦИК Союза ССР, обладает правом принесения протестов на решения Президиума ЦИК Союза ССР в сессию ЦИК.

Являются ли обязательными для Президиума Совета Национальностей постановления и распоряжения Совета Народных Комиссаров Союза ССР? Последний не может отменить или изменить постановления Президиума Совета Национальностей; но, конечно, постановления и распоряжения Совета Народных Комиссаров Союза ССР, изданные им в пределах своей компетенции, обязательны и для Пре-

зидиума Совета Национальностей, как они обязательны, по Конституции Союза ССР, и для всех других органов власти Союза ССР.

Следует еще упомянуть, что Президиум Совета Национальностей имеет право, для предварительной разработки тех или иных вопросов, выделять из своей среды или составлять, с привлечением новых членов, особые комиссии. Практика его показывает, что таковые комиссии создавались довольно часто: цитированное выше постановление второй сессии ЦИК Союза ССР II созыва определенно даже поручает Президиуму Совета Национальностей создать особую комиссию для рассмотрения заданий сессии, связанных с дополнительным ассигнованием автономным республикам и областям. Как-раз в этом постановлении указано, что комиссия Президиума Совета Национальностей должна быть составлена им «из представителей наиболее нуждающихся автономных республик и областей». Может ли соответствующая республика или область отказаться от делегирования в комиссию Президиума Совета Национальностей своего представителя? Конечно, не может, так как в противном случае право Президиума Совета Национальностей по выделению своих комиссий свелось бы к нулю. Практика Совета Национальностей шла как-раз по пути, очерченному нами выше: его Президиум принимал к своему рассмотрению лишь вопросы, требующие предварительного обсуждения, и без санкции Президиума ЦИК Союза ССР от своего имени не давал никаких руководящих указаний или разъяснений ЦИК'ам союзных или автономных республик, а также исполкомам автономных областей. Сношения же его по текущим делам с ЦИК'ами союзных и автономных республик были довольно регулярны, и конфликтов конституционного характера по этому поводу не возникало.

По действующему положению, Президиум Совета Национальностей является не чем иным, как обычным президиумом палаты, с тою лишь разницей, что он имеет право непосредственных сношений не только с субъектами прав Союза ССР — союзными республиками, — но и с автономными образованиями, и что всю свою переписку он ведет через общий для всего ЦИК Союза ССР аппарат. Не подлежит сомнению, что Положение о Президиуме Совета Национальностей должно быть в дальнейшем детализировано в законодательном порядке, в особенности, в смысле уточнения

пересекающихся взаимоотношений между ним, ЦИК'ами союзных и автономных республик и исполкомами автономных областей.

ГЛАВА IX.

ЧЛЕНЫ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ.

Члены Совета Национальностей, по действующему законодательству, пользуются совершенно одинаковыми правами с членами другой палаты — Союзного Совета. Но закон говорит не о членах Совета Национальностей и Союзного Совета, а о членах Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР. Дело от этого не меняется. Члены Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР существуют лишь постольку, поскольку ими являются члены Совета Национальностей или Союзного Совета; не может быть члена ЦИК Союза ССР, который не был бы одновременно или членом Совета Национальностей или членом Союзного Совета.

По нашему положению о членах ЦИК Союза ССР, им предоставлены очень широкие права. Во-первых, они имеют право законодательной инициативы не только в своей палате, но и в другой: член Совета Национальностей имеет право законодательной инициативы и в Союзном Совете; мало того, член Совета Национальностей имеет также и право запроса не только в Совете Национальностей, но и в Союзном Совете. Такое положение, конечно, противоречит действующей системе буржуазных государств. Там палаты в большинстве случаев абсолютно разделены и противопоставляются друг другу. У нас этого противопоставления нет; у наших обеих палат одни и те же классовые интересы, они отличаются друг от друга лишь своим составом и методом подхода к обсуждению вопросов.

Нет ничего противоречащего в том, что член Совета Национальностей может интересоваться прохождением вопроса в другой палате. Следовательно, по нашему законодательству, члены Совета Национальностей могут иметь ограниченное право совещательного голоса в другой палате. Право законодательной инициативы и запроса еще не дает возможности членам Совета Национальностей принимать участие в прениях по любому вопросу, проходящему в Союзном Совете. Но по проекту, внесенному тем или иным членом

Совета Национальностей, а также по их запросу они имеют право совещательного голоса на заседаниях другой палаты.

Помимо этого права членов Совета Национальностей, отличного от прав членов верхних палат буржуазных государств, наша Конституция и Положение о ЦИК Союза ССР устанавливают тесную, деловую связь между членами Совета Национальностей и верховными органами власти Союза ССР и союзных республик, а также тесную связь между ними и автономными образованиями и всеми органами власти на местах. Такое положение вещей также неизвестно буржуазным конституциям. По ст. 67 Положения о ЦИК Союза ССР, члены ЦИК Союза ССР, а, следовательно, члены Совета Национальностей, «пользуются совещательным голосом на всех заседаниях центральных исполнительных комитетов союзных республик, а также на всех заседаниях центральных и местных советских учреждений в пределах Союза ССР». Нужно запомнить — это абсолютное право членов Совета Национальностей — они могут присутствовать на этих заседаниях по своему усмотрению, не дожидаясь приглашения тех или иных органов власти. Благодаря такого рода праву, члены Совета Национальностей имеют возможность на местах проверять проведение в жизнь тех или иных мероприятий, связанных с национальной политикой, узнавать о местных нуждах, получать материал для обоснования тех или иных законодательных проектов или запросов, отмечать незакономерные или нецелесообразные действия местных органов власти. Такой постоянный контакт членов Совета Национальностей с деятельностью местных органов власти обеспечивает им такое знание местных нужд, потребностей, какого не может дать им никакая переписка, никакие бумажные жалобы и заявления. В развитие этого положения ст. 68 Положения о ЦИК Союза ССР дает членам ЦИК Союза ССР, а, значит, и членам Совета Национальностей, право свободного входа вне очереди во все советские учреждения на территории Союза ССР по предъявлении своих мандатов, и они «могут во всех советских учреждениях получать необходимые им справки. Секретные данные члены Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР могут получать лишь по особому уполномочию Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР». Этот последний порядок распространяется также и на посещение членами Совета Национальностей

секретных заседаний местных органов власти. Ст. 68 Положения о ЦИК Союза ССР дает возможность членам Совета Национальностей свои впечатления или предположения, вынесенные ими из заседаний органов власти на местах, дополнять необходимым фактическим материалом, так как органы власти не в праве задержать выдачу справки члену Совета Национальностей, если она не касается секретного дела. Такой порядок, совершенно ясно, делает невозможным бюрократический подход к рассмотрению и разрешению вопросов.

Наше Положение о ЦИК Союза ССР предусматривает также и вопрос об иммунитете членов Совета Национальностей: дела о их преступлениях или служебных упущениях могут быть начаты производством только с разрешения Президиума ЦИК Союза ССР; члены Совета Национальностей могут допрашиваться в качестве свидетелей не только в суде, но и на месте своей службы или на дому; кроме того, они могут по особым мотивам, представляемым ими в Президиум ЦИК Союза ССР, даже отказываться от дачи показаний следственным властям. Члены Совета Национальностей могут быть подвергнуты аресту, задержанию, обыску и осмотру судебными и административными органами лишь при наличии специального постановления Президиума ЦИК Союза ССР, а в особо экстренных случаях, с согласия Председателя ЦИК Союза ССР; точно также члены Совета Национальностей могут быть преданы суду или подвергнуты административному взысканию лишь по постановлению ЦИК Союза ССР или его Президиума, при чем все материалы по привлечению к судебной или административной ответственности члена Совета Национальностей должны быть предварительно переданы в Президиум ЦИК Союза ССР, затем должны быть затребованы личные или письменные объяснения от члена Совета Национальностей, — и только тогда Президиум ЦИК Союза ССР выносит постановление о привлечении к ответственности того или иного члена Совета Национальностей. Эти права иммунитета дают возможность членам Совета Национальностей выполнять свои обязанности, не боясь каких бы то ни было преследований за, быть-может, нежелательные для заинтересованных лиц и учреждений действия.

По ст. 75 Положения о ЦИК Союза ССР допускается и преждевременное, до истечения срока легислатуры, исключение члена Совета Национальностей из его состава; оно

может последовать или по постановлению чрезвычайных Съездов Советов, или по постановлению ЦИК Союза ССР, с доведением об этом до сведения ближайшего Съезда Советов.

Члены Совета Национальностей, где бы они ни работали, получают свое содержание от ЦИК Союза ССР, как его члены, по особым, устанавливаемым им ставкам. Это требование ставит работу членов Совета Национальностей на местах и в центре вне какой бы то ни было материальной зависимости и, следовательно, вне какого бы то ни было давления со стороны тех органов власти центральных и местных, в которых они несут текущую работу.

У нас имеется также институт кандидатов в члены ЦИК Союза ССР; теоретически, в соответствии со ст. 77 Положения о ЦИК Союза ССР, кандидаты должны избираться как к составу Совета Национальностей, так и к составу Союзного Совета. Однако, до настоящего времени практика устанавливала лишь кандидатов в члены ЦИК Союза ССР по списку членов Союзного Совета.

Конечно, кандидаты в члены ЦИК Союза ССР, избранные по списку Союзного Совета, не могут замещать отсутствующих членов Совета Национальностей, — они могут замещать лишь членов ЦИК Союза ССР—членов Союзного Совета. Обратный вывод противоречил бы в корне Конституции Союза ССР, противоречил бы порядку избрания и утверждения членов Совета Национальностей, делал бы фактически возможным исполнение членом Совета Национальностей иногда обязанностей члена Союзного Совета и обратно. Такая трактовка свела бы на нет Совет Национальностей, так как, при отсутствии его кворума, членов его можно было бы заменить кандидатами в члены ЦИК Союза ССР — в члены Союзного Совета, и последние всегда бы могли подавлять собою членов Совета Национальностей, проводить свои решения не только через Союзный Совет, но и через Совет Национальностей. Это положение, совершенно ясное, едва ли требует особых комментариев. Поэтому нам представляется грубой ошибкой указание проф. Рейснера, что совмещение обязанностей члена Союзного Совета и члена Совета Национальностей не противоречило бы духу и основным принципам Конституции Союза ССР.

Мы видим, что члены Совета Национальностей у нас поставлены в исключительное положение: им предоставлены все средства для того, чтобы они были живой связью

между Советом Национальностей и нуждами мест, в частности автономных образований; они и юридически и материально так обставлены, что могут бесперебойно и твердо осуществлять свои права вне каких бы то ни было влияний со стороны заинтересованных лиц и учреждений.

Наконец, члены Совета Национальностей имеют право также присутствовать с совещательным голосом и на заседаниях Президиума ЦИК Союза ССР, являющегося верховным органом власти в период между сессиями ЦИК Союза ССР, и могут поставить в любой момент перед ним вопрос о незакономерных или противоречащих интересам народов, населяющих Союз ССР, действиях местных и центральных органов власти Союза ССР и союзных республик.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

